



**CLÁUDIO JOSÉ OLIVEIRA DOS REIS**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) NA  
PROVISÃO DE ARENAS ESPORTIVAS PARA A  
COPA DO MUNDO FIFA BRASIL 2014.**



**CLÁUDIO JOSÉ OLIVEIRA DOS REIS**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) NA PROVISÃO DE ARENAS  
ESPORTIVAS PARA A COPA DO MUNDO FIFA BRASIL 2014.**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral

Salvador  
2015

Escola de Administração - UFBA

R375 Reis, Cláudio José Oliveira dos.

Parcerias público-privadas (PPP) na provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 / Cláudio José Oliveira dos Reis. – 2015.

212 f.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2015.

1. Copa do mundo (Futebol) (20. : 2014 : Brasil) – Estudo de casos. 2. Parceria público-privada – Brasil – Estudo de casos. 3. Copa do mundo (Futebol) (20. : 2014 : Brasil) – Investimentos e análise. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 342.06

CLÁUDIO JOSÉ OLIVEIRA DOS REIS

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) NA PROVISÃO DE ARENAS  
ESPORTIVAS PARA A COPA DO MUNDO FIFA BRASIL 2014.**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre em  
Administração pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de  
Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 27 de Março de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Sandro Cabral  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Antônio Francisco de Almeida da Silva Júnior  
Doutor em Engenharia da Produção pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica  
Universidade Federal da Bahia  
(Membro Interno)

---

Prof. Dr. Benny Kramer Costa  
Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo  
Universidade Nove de Julho  
(Membro Externo)

Aos meus pais, José Antônio e Ivonice Maria, pelo amor incondicional e por sempre me apoiarem nas decisões importantes que tive que tomar ao longo de minha vida.

À minha esposa, Manuela Lordelo, pelo amor incondicional e por sempre estar ao meu lado.

## AGRADECIMENTOS

Ao senhor Deus, pela dádiva da vida e pelas oportunidades que tive para elevação do conhecimento moral e intelectual ao longo de minha vida.

À minha família que nunca me desampararam e sempre estiveram presentes nos momentos de alegria e de necessidade.

Ao meu orientador professor Sandro Cabral, pelo acolhimento no NPGA-UFBA, habitual incentivo, autonomia conferida e pela sugestão do tema.

Aos membros do projeto UFBA na COPA, pelo convívio acadêmico engrandecedor e pelo suporte operacional na realização da pesquisa de campo dessa dissertação, especialmente aos professores Sandro Cabral, Antônio Francisco e Ricardo Kalid, assim como ao doutorando Paulo Reis, aos alunos de Iniciação Científica Antônio Nascimento e Florian Eckerli, à gestora operacional e Andréia Salomão e à gestora Reijane Silva.

Ao Ministério dos Esportes do Governo Federal Brasileiro e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico – CNPq pelo suporte financeiro para realização da pesquisa de campo, sem os quais não seria possível a concretização das visitas *in loco* nas 12 cidades-sede do megaevento esportivo Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.

Aos gestores públicos e privados entrevistados nas 12 cidades-sede do megaevento esportivo Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, pela contribuição e disponibilização de dados, informações e relatos qualificados sobre o processo de provisão das arenas esportivas.

Ao professor Holger Preuss do Instituto de Ciências Esportivas da Universidade de Mainz (Alemanha), pela oportunidade de participar de um grupo de pesquisa internacional sobre legados e impactos econômicos oriundos da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.

Aos membros do Grupo de Pesquisa Estratégia e Desempenho em Serviços Públicos, liderado pelo professor Sandro Cabral, especialmente Alisson Barbosa, Milagros Rosales, Ramon Martins e Natali Souza, pelo apoio e convívio nas pesquisas.

Ao NPGA-UFBA, especialmente aos professores Adriano Bruni, Antônio Francisco, Carlos Koury, Célio Andrade, Ernani Marques, Francisco Teixeira, Genauto França, Maria do Carmo, Mônica Mac-Allister e Tânia Fischer pelos conhecimentos compartilhados ao longo do mestrado. Dedico também agradecimento especial às funcionárias Anaélia e Dacy pela dedicação aos alunos.

E, por fim, porém não menos importante, aos colegas da Turma 2013 do eixo acadêmico mestrado e doutorado em Administração, assim como aos colegas do NEPAD, pelo convívio acadêmico.

REIS, Cláudio José Oliveira dos. **Parcerias Público-Privadas (PPP) na provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. 2015. 212 f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

## RESUMO

Megaeventos esportivos frequentemente exigem elevados investimentos para reforma e/ou construção de arenas esportivas. No caso do Brasil, país-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, o setor público teve um papel preponderante na provisão de nove dos 12 estádios utilizados, destacando-se o ineditismo da utilização da modalidade de Parcerias Público-Privadas (PPP) para a provisão de cinco das 12 arenas esportivas, o que representa 42% das escolhas contratuais e caracteriza-se como uma nova experiência para a Administração Pública Brasileira. Diante do atual debate sobre a eficiência do setor público e da iniciativa privada na provisão de infraestrutura, optou-se no presente estudo como recorte de pesquisa pela análise em profundidade das cinco arenas esportivas construídas sob a lógica da PPP, com o objetivo de investigar como a escolha dessa modalidade de investimento influencia na provisão dos novos equipamentos públicos esportivos. Para tanto, utilizou-se a abordagem metodológica qualitativa, inserida numa perspectiva exploratória e comparativa através de estudo de casos múltiplos. Desta forma, os cinco projetos de PPP são analisados criticamente à luz da literatura sobre PPP e descritos à luz da relação contratual firmada entre os parceiros públicos e privados, destacando-se a análise das seguintes dimensões: (1) contexto do projeto e necessidade pública; (2) estudo de viabilidade e consulta pública; (3) gestão e alocação de riscos; (4) modelagem financeira; e (5) modelagem operacional. Por fim, embora não possam ser considerados como uma panaceia, os resultados sugerem que os projetos de PPP analisados contribuíram para a geração de um maior *Value for Money* (valor adicional) para a Administração Pública Brasileira, sobretudo no que se refere aos aspectos de prazo, custos, alocação de riscos e receitas diversificadas, quando comparados com a modalidade de provisão pública tradicional. Os resultados também sugerem que tais fatores decorrem das estruturas de incentivos oriundas dos contratos de PPP e da própria flexibilidade inerente aos atores privados.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas, Valor Adicional, Estruturas de Incentivos, Megaeventos Esportivos.

REIS, Cláudio José Oliveira dos. **Public-Private Partnerships (PPP) in the provision of sports arenas for the 2014 FIFA World Cup in Brazil**. 2015. 212 f. Master's Dissertation – Graduate Program in Management of the Federal University of Bahia, Salvador, 2015.

## **ABSTRACT**

Mega sporting events frequently require high investment for refurbishment and / or construction of new sports arenas. In Brazil, the host country of the 2014 FIFA World Cup, the public sector played a major role in providing nine of the 12 stadiums built, highlighting the uniqueness of the use of Public-Private Partnerships (PPP) for the provision of five sports arenas, which is 42% of the contractual choices and is characterized as a new experience for the Brazilian Public Administration. In today's debate on the efficiency of the public and the private sectors in the provision of infrastructure, this dissertation focus its analysis on the five sports arenas built under the PPP approach in order to investigate how this mode of provision influences the building of new sports arenas in the mega sporting event context. In order to achieve the purpose of this study, it adopts a qualitative methodological approach, inserted in an exploratory and comparative perspective through multiple case study. Thus, the five PPP projects are analyzed in the light of the literature on PPP and described in the light of the contractual relationship established between the public and private partners, especially analyzing the following dimensions: (1) the public need; (2) study of economic feasibility; (3) risk management and allocation; (4) financial modeling; and (5) operational modeling. Finally, although it cannot be regarded as a panacea, the results suggest that PPP contributed to the generation of a larger Value for Money to the Brazilian Public Administration, especially in terms of time schedule, costs, risk allocation and diversified revenues as compared to the traditional mode of public provision. The results also suggest that these factors result from the incentive structures from the PPP contracts and from the inherent flexibility of the private partners.

**Keywords:** Public-Private Partnerships, Value for Money, Incentive Structures, Mega Sporting Events.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O cubo do legado oriundo de megaeventos esportivos. ....	28
Figura 2 - Processo de planejamento para se sediar megaeventos esportivos. ....	29
Figura 3 - Impactos de megaeventos esportivos nos fatores locais das cidades-sede e sua relevância econômica. ....	31
Figura 4 - Visão geral da infraestrutura necessária para sediar um megaevento esportivo. ....	32
Figura 5 - Números de estádios adotados nas Copas do Mundo FIFA no período de 1990 – 2020. ....	34
Figura 6 - Custos de reforma e construção de novos estádios para as Copas do Mundo FIFA 2002, 2006, 2010 e 2014. ....	36
Figura 7 - Potenciais benefícios oriundos da construção de novos estádios para a Copa do Mundo FIFA. ....	36
Figura 8 - Formas para provisão de bens e serviços públicos. ....	39
Figura 9 - Como as PPPs podem ajudar na implantação de projetos de infraestrutura. ....	43
Figura 10 - Percentual de projetos brasileiros de PPPs por setor até o ano de 2014. ....	45
Figura 11 - Interação entre as PPPs e a Legislação ....	47
Figura 12 - Fatores relevantes para obtenção de vantagens econômicas em um projeto de PPP. ....	56
Figura 13 - As fases de um projeto de PPP. ....	57
Figura 14 - Relação contratual entre os diversos agentes envolvidos em uma concessão de serviço público. ....	59

Figura 15 - Fontes relevantes de incentivos para eficiência produtiva em projetos de PPP.....	60
Figura 16 - Processo de alocação de riscos em negociação de contratos de PPP. ..	66
Figura 17 – Impactos da alocação de riscos sobre a performance de contratos de PPP.....	69
Figura 18 - Fases de implantação dos projetos de PPPs das arenas esportiva da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.....	72
Figura 19 - Percurso metodológico para coleta e tratamento dos dados da pesquisa. ....	74
Figura 20 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Salvador-BA. ....	82
Figura 21 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Belo Horizonte-MG. ..	86
Figura 22 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Recife-PE. ....	90
Figura 23 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Fortaleza-CE. ....	94
Figura 24 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Natal-RN. ....	98
Figura 25 - Cronograma de planejamento do projeto de PPP da Arena Mineirão. ...	104
Figura 26 – Impactos do compartilhamento de receitas na contraprestação pública do contrato de PPP da Arena Castelão. ....	121
Figura 27 - Modelo da estruturação financeira da Arena Fonte Nova. ....	128
Figura 28 - Mecanismo que mitiga risco de inadimplência do Estado da Bahia.....	130
Figura 29 - Fórmula para recomposição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena Fone Nova. ....	131
Figura 30 - Fórmula para requisição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena Mineirão. ....	134

Figura 31 - Estrutura de garantia da contraprestação do projeto de PPP da Arena Castelão.....	139
Figura 32 - Fontes de recursos utilizadas para reconstrução da Arena das Dunas.....	141
Figura 33 - Mecanismo de garantia de pagamento da contraprestação pública do contrato de PPP da Arena das Dunas.....	142
Figura 34 - Fórmula para requisição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena das Dunas.....	143
Figura 35 - Modelo de verificação do desempenho operacional da Arena Fone Nova.....	147
Figura 36 - Perfil de Pagamento da Contraprestação do contrato de PPP da Arena Mineirão.....	149
Figura 37 - Mecanismo de remuneração variável da PPP da Arena Mineirão. ....	150
Figura 38 - Relação entre desempenho do parceiro privado e redução da contraprestação pública da PPP da Arena Mineirão. ....	152
Figura 39 - Fórmula para requisição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena Pernambuco.....	154
Figura 40 - Mecanismos para avaliação do desempenho da PPP da Arena Pernambuco.....	155
Figura 41 - Mecanismo de remuneração do contrato de PPP da Arena Castelão. .	158
Figura 42 - Mecanismo de contraprestação pública do contrato de PPP da Arena das Dunas.....	161
Figura 43 - Mecanismo para avaliação de desempenho da PPP da Arena das Dunas.....	162
Figura 44 – Aspectos contratuais da modelagem dos projetos de PPP das Arenas Esportivas.....	165

Figura 45 - Variáveis que influenciam na alocação de riscos dos projetos de PPP das arenas esportivas. ....	178
Figura 46 - Possibilidades de receitas operacionais das arenas esportivas sob a lógica da PPP. ....	184
Figura 47 - Influência do direito de propriedade na provisão dos projetos de PPP das arenas esportivas. ....	187
Figura 48 - Influência da modalidade "bundling" e mensuração de desempenho na provisão dos projetos de PPP das arenas esportivas. ....	189
Figura 49 - Influência do compartilhamento de ganhos econômicos na provisão dos projetos de PPP das arenas esportivas.....	191

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Alocação de riscos nas modalidades de provisão de bens e serviços públicos no Brasil .....	49
Quadro 2 - Leis nacionais relevantes que afetam diretamente a Lei da PPP (Lei Federal nº 11.079/04).....	50
Quadro 3 – Exemplo de algumas Leis de PPP no âmbito estadual. ....	51
Quadro 4 - Principais falhas de mercado na provisão de bens e serviços públicos. .	53
Quadro 5 - Principais requisitos para que um projeto de PPP possua adequação de propósito.....	55
Quadro 6 - Regras sugeridas para a realização de uma adequada e efetiva análise de PSC.....	56
Quadro 7 – Principais Modalidades de PPP.....	63
Quadro 8- Fatores Críticos de Sucesso (FCS) em projetos que utilizam a modalidade BOT. ....	65
Quadro 9- Possíveis fatores de riscos em projetos de PPP. ....	67
Quadro 10 – Modalidades de provisão utilizadas na construção dos 12 novos estádios para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. ....	71
Quadro 11 - Modelo para análise dos cinco projetos de PPP.....	73
Quadro 12 - Cidades-sede, instituições públicas, arenas esportivas e clubes visitados <i>in loco</i> . ....	75
Quadro 13 - Perfil dos gestores públicos e privados entrevistados.....	76
Quadro 14 - Codificação utilizada para análise de conteúdo dos cinco projetos de PPP.....	77

Quadro 15 - Características das necessidades públicas dos projetos de PPP.....	100
Quadro 16 - Regras para compartilhamento dos riscos de demanda entre os parceiros público e privado do projeto de PPP da Arena Fonte Nova.....	112
Quadro 17 - Regras para compartilhamento dos riscos de demanda entre os parceiros público e privado do projeto de PPP da Arena Pernambuco. ....	118
Quadro 18 - Implicações da assunção dos riscos de construção dos projetos de PPP por parte dos Entes Públicos Baiano e Pernambucano. ....	125
Quadro 19 - Implicações da assunção dos riscos de demanda dos projetos de PPP por parte dos Entes Públicos Baiano e Pernambucano. ....	125
Quadro 20 - Mecanismos de compartilhamento de ganhos adicionais dos projetos de PPP analisados. ....	126
Quadro 21 - Resumo da modelagem financeira dos projetos de PPP.....	144
Quadro 22 - Mecanismos para avaliação de desempenho dos parceiros privados dos projetos de PPP.....	164
Quadro 23 – Quadro resumo dos principais fatores que influenciaram no cronograma de implantação dos projetos de PPP.....	171
Quadro 24 - Quadro resumo dos principais fatores que influenciaram nos custos de provisão dos projetos de PPP.....	175
Quadro 25 - Quadro resumo das principais variáveis que influenciaram na alocação de riscos dos projetos de PPP.....	180

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena Fonte Nova.	81
Tabela 2 - Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena Mineirão.....	84
Tabela 3 - Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena Pernambuco.	89
Tabela 4 - Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena Castelão. ....	92
Tabela 5 - Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena das Dunas. ..	96
Tabela 6 - Resumo dos dados dos projetos de PPP.....	99
Tabela 7 – Distribuição dos Investimentos por cidade-sede da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. ....	101
Tabela 8 – Capacidade financeira dos Entes Públicos Estaduais para contratação de PPP na época da licitação dos projetos. ....	102
Tabela 9 - Resumo dos dados sobre o estudo de viabilidade e consulta pública dos projetos de PPP.....	109
Tabela 10 - Custos e prazo de reconstrução da Arena Fonte Nova. ....	111
Tabela 11 - Premissas para projeção anual de receitas operacionais do projeto de PPP da Arena Fonte Nova. ....	111
Tabela 12 - Custos e prazo de reforma da Arena Mineirão. ....	114
Tabela 13 - Custos e prazo de construção da Arena Pernambuco.....	117
Tabela 14 - Projeção de demanda do projeto de PPP da Arena Pernambuco. ....	118
Tabela 15 - Custos e prazo de reforma da Arena Castelão. ....	120
Tabela 16 - Custos e prazo de reconstrução da Arena das Dunas.....	122

Tabela 17 – Mecanismos para alocação dos riscos de construção (custo e prazo) e de operação (demanda) adotados nos projetos de PPP. ....	124
Tabela 18 - Fontes de recursos utilizadas para reconstrução da Arena Fonte Nova .....	127
Tabela 19 - Fontes de recursos utilizadas para reforma da Arena Mineirão.....	132
Tabela 20 - Fontes de recursos utilizadas para construção da Arena Pernambuco. ....	135
Tabela 21 - Fontes de recursos utilizadas para a reforma da Arena Castelão. ....	138
Tabela 22 - Quadro de Usos e Fontes na visão do TCU sobre a reconstrução da Arena das Dunas.....	141
Tabela 23 - Indicadores de desempenho do contrato de PPP da Arena Fonte Nova. ....	147
Tabela 24 - Impacto dos indicadores de desempenho no contrato de PPP da Arena Fonte Nova.....	148
Tabela 25 - Indicadores de desempenho do contrato de PPP da Arena Mineirão...	152
Tabela 26 - Indicadores de desempenho do contrato de PPP da Arena Pernambuco. ....	156
Tabela 27 - Remuneração fixa do contrato de PPP da Arena Castelão. ....	158
Tabela 28 - Contraprestação mensal (variável) do contrato de PPP da Arena Castelão. ....	159
Tabela 29 - Indicadores de desempenho do contrato de PPP da Arena Castelão. .	159
Tabela 30 - Mecanismo de redução da contraprestação fixa do contrato de PPP da Arena das Dunas.....	161
Tabela 31 - Prazo de implantação das 12 arenas esportivas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. ....	167



Tabela 32 - Custos de provisão das 12 arenas esportivas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. ....	173
Tabela 33 - Custo de provisão dos projetos de PPP previsto no Edital x Contrato. ....	176
Tabela 34 - Compartilhamento de ganhos adicionais entre os parceiros privado e público das arenas esportivas sob a lógica da PPP. ....	192

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEMG	Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais
AGN	Agência de Fomento do Rio Grande do Norte
BACEN	Banco Central do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMN	Conselho Monetário Nacional
BOT	Build, Operate and Transfer
CGU	Controladoria Geral da União
CBOA	Contraprestação Básica da Concedente p/ Operação da Arena
COA	Contraprestação da Concedente para Operação da Arena
COI	Comitê Olímpico Internacional
DER	Departamento de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Norte
DESENBAHIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.
DBOT	Design, Build, Operate and Transfer
FAMC	Fundo da Arena Multiuso da Copa 2014
FCS	Fatores Críticos de Sucesso
FGPPP	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FINDES	Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento de Minas Gerais

FNP	Fonte Nova Negócios e Participação S.A.
FUNDESE	Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MIP	Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
MO	Margem Operacional Real
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MR	Margem Operacional de Referência
NQID	Nota do Quadro de Indicador de Desempenho
Pa	Parcela Fixa Limitada
Pb	Parcela Complementar
PIB	Produto Interno Bruto
PMI	Processo de Manifestação de Interesse
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público Privada
PROCOPA	Linha de Crédito do BNDES para Copa do Mundo FIFA 2014
PSC	Public Sector Comparator

QID	Quadro de Indicador de Desempenho
RCL	Receita Corrente Líquida
RECOPA	Regime Especial de Tributação para Copa do Mundo FIFA 2014
RIO	Ressarcimento dos Investimentos da Obra
SECOPA	Secretaria Estadual para a Copa do Mundo FIFA 2014
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SETRE	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDESB	Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TIRp	Taxa Interna de Retorno Real do Projeto
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UGP COPA	Unidade Gestora do Projeto da Copa do Mundo FIFA 2014
VfM	Value for Money
VPL	Valor Presente Líquido
V	Valor da Proposta Vencedora
VRR	Valor de Referência

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>2. CONTRIBUIÇÕES DE MEGAEVENTOS ESPORTIVOS NA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>26</b>
2.1. CONTEXTUALIZANDO OS LEGADOS DE MEGAEVENTOS ESPORTIVOS	27
2.2. INVESTIMENTOS NA CONSTRUÇÃO DE ARENAS ESPORTIVAS NO CONTEXTO DA COPA DO MUNDO FIFA .....	33
<b>3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) NA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>39</b>
3.1. CONTEXTUALIZANDO A PPP E O SEU MARCO LEGAL NO BRASIL .....	44
3.2. FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DA PPP .....	53
3.3. ASPECTOS CONTRATUAIS RELEVANTES DA PPP .....	57
3.4. ESTRUTURAS DE INCENTIVOS CONTRATUAIS DA PPP .....	60
3.4.1. Propriedade do Ativo .....	60
3.4.2. Modalidade “Bundling” .....	63
3.4.3. Alocação de Riscos .....	66
<b>4. DADOS E MÉTODO .....</b>	<b>71</b>
4.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	71
4.2. COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS .....	73
<b>5. CASOS ESTUDADOS: ARENAS ESPORTIVAS CONSTRUÍDAS PARA A COPA DO MUNDO FIFA BRASIL 2014 SOB A LÓGICA DA PPP .....</b>	<b>78</b>
5.1. CONTEXTO DO PROJETO E NECESSIDADE PÚBLICA .....	78
5.1.1. Arena Fonte Nova .....	78
5.1.2. Arena Mineirão .....	83
5.1.3. Arena Pernambuco .....	87
5.1.4. Arena Castelão .....	91
5.1.5. Arena das Dunas .....	95
5.1.6. Análise Comparativa .....	99
5.2. ESTUDO DE VIABILIDADE E CONSULTA PÚBLICA .....	103
5.2.1. Arena Fonte Nova .....	103
5.2.2. Arena Mineirão .....	104
5.2.3. Arena Pernambuco .....	105
5.2.4. Arena Castelão .....	107
5.2.5. Arena das Dunas .....	107
5.2.6. Análise Comparativa .....	109
5.3. GESTÃO E ALOCAÇÃO DE RISCOS .....	110
5.3.1. Arena Fonte Nova .....	110
5.3.1.1. O risco de construção .....	110
5.3.1.2. O risco de demanda .....	111
5.3.2. Arena Mineirão .....	113
5.3.2.1. O risco de construção .....	113

5.3.2.2. O risco de demanda .....	115
5.3.3. Arena Pernambuco.....	115
5.3.3.1. O risco de construção.....	115
5.3.3.2. O risco de demanda .....	117
5.3.4. Arena Castelão.....	119
5.3.4.1. O risco de construção.....	119
5.3.4.2. O risco de demanda .....	120
5.3.5. Arena das Dunas.....	121
5.3.5.1. O risco de construção.....	121
5.3.5.2. O risco de demanda .....	123
5.3.6. Análise Comparativa .....	123
5.4. MODELAGEM FINANCEIRA .....	127
5.4.1. Arena Fonte Nova .....	127
5.4.1.1. Estrutura do financiamento.....	127
5.4.1.2. Estrutura das garantias.....	129
5.4.1.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro.....	130
5.4.2. Arena Mineirão .....	131
5.4.2.1. Estrutura do financiamento.....	131
5.4.2.2. Estrutura das garantias.....	132
5.4.2.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro.....	133
5.4.3. Arena Pernambuco.....	135
5.4.3.1. Estrutura do financiamento.....	135
5.4.3.2. Estrutura das garantias.....	136
5.4.3.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro.....	137
5.4.4. Arena Castelão.....	138
5.4.4.1. Estrutura do financiamento.....	138
5.4.4.2. Estrutura das garantias.....	139
5.4.4.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro.....	140
5.4.5. Arena das Dunas.....	140
5.4.5.1. Estrutura do financiamento.....	140
5.4.5.2. Estrutura das garantias.....	142
5.4.5.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro.....	143
5.4.6. Análise Comparativa .....	144
5.5. MODELAGEM OPERACIONAL .....	145
5.5.1. Arena Fonte Nova .....	145
5.5.1.1. Mecanismo para pagamento da contraprestação pública .....	145
5.5.1.2. Indicadores de desempenho.....	146
5.5.2. Arena Mineirão .....	149
5.5.2.1. Mecanismos para pagamento da contraprestação pública.....	149
5.5.2.2. Indicadores de desempenho.....	152
5.5.3. Arena Pernambuco.....	154
5.5.3.1. Mecanismos para pagamento da contraprestação pública.....	154
5.5.3.2. Indicadores de desempenho.....	155
5.5.4. Arena Castelão.....	157

5.5.4.1. <i>Mecanismos para pagamento da contraprestação pública</i> .....	157
5.5.4.2. <i>Indicadores de desempenho</i> .....	159
5.5.5. Arena das Dunas.....	161
5.5.5.1. <i>Mecanismos para pagamento da contraprestação pública</i> .....	161
5.5.5.2. <i>Indicadores de desempenho</i> .....	162
5.5.6. Análise Comparativa .....	163
<b>6. DISCUSSÃO: A INFLUÊNCIA DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE INVESTIMENTO PPP NA PROVISÃO DE ARENAS ESPORTIVAS PARA A COPA DO MUNDO FIFA BRASIL 2014</b> .....	<b>165</b>
6.1. AVALIAÇÃO DO “VALUE FOR MONEY” DOS PROJETOS DE PPP .....	166
6.1.1. Prazo de Implantação .....	166
6.1.2. Custos de Provisão .....	172
6.1.3. Alocação de Riscos .....	177
6.1.4. Receitas Diversificadas .....	184
6.2. IMPLICAÇÕES DAS ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NA EXECUÇÃO DOS PROJETOS DE PPP .....	186
6.2.1. Direito de Propriedade do Ativo.....	186
6.2.2. Modalidade “Bundling” e Mensuração de Desempenho.....	188
6.2.3. Compartilhamento de Riscos e Ganhos Econômicos .....	191
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>193</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>196</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A escolha do Brasil como país-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, em outubro de 2007, colocou o país em posição de destaque no cenário internacional em função da elevada visibilidade do evento, o qual tem sido objeto de interesse por parte de muitos países nas últimas décadas. Eventos esportivos dessa natureza, no entanto, geralmente exigem elevados investimentos para construção ou adequação de uma série de equipamentos, notadamente estádios de futebol e infraestrutura complementar. Diante disso, frequentemente são necessários aportes governamentais por meio do envolvimento do Poder Público em duas diversas esferas, nível nacional, regional e local.

No caso específico do Brasil, após a definição das 12 cidades-sede do megaevento esportivo em maio de 2009, mediante a formalização de compromissos políticos por parte dos Governos Estaduais, a construção<sup>1</sup> de novos estádios se tornou uma demanda latente tendo em vista que o país não possuía arenas esportivas<sup>2</sup> que atendessem aos critérios técnicos exigidos pela Fédération Internationale de Football Association (FIFA), fundadora e organizadora oficial do evento. Isso porque nove de 12 estádios de futebol brasileiros escolhidos para sediar o megaevento esportivo possuíam antigas infraestruturas com idade média de utilização de aproximadamente 55 anos<sup>3</sup>.

Seguindo a tradição de outros megaeventos esportivos (ROCHE, 2000; PREUSS, SOLBERG e ALM, 2013; CABRAL e SILVA JÚNIOR, 2013), o setor

---

<sup>1</sup> O processo de provisão das arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 utilizou-se de três modalidades de obras: “reforma”, “construção” e “reconstrução”. Por uma questão de simplificação, esses termos serão utilizados como sinônimos do termo “construção”, embora possuam concepções diferentes sob o ponto de vista da engenharia civil.

<sup>2</sup> De forma similar, os termos “arenas esportivas”, “estádios de futebol”, “equipamentos públicos”, “equipamentos esportivos” e “infraestrutura” também serão utilizados nesse estudo como sinônimos, sem prejuízo da semântica das palavras.

<sup>3</sup> Essa estatística descritiva foi gerada com base na média aritmética da idade dos nove estádios a seguir: Estádio da Baixada/Curitiba (1914); Estádio Maracanã/Rio de Janeiro (1950); Estádio da Fonte Nova/Salvador (1951); Estádio Mineirão/Belo Horizonte (1965); Estádio Beira-Rio/Porto Alegre (1969); Estádio Vivaldo Lima/Manaus (1970); Estádio Machadão/Natal (1972); Estádio Castelão/Fortaleza (1973); Estádio Mané Garrincha/Brasília (1974). Cabe salientar que a Arena Corinthians/São Paulo, Arena Pernambuco/Recife e Arena Pantanal/Cuiabá não entraram nessa estatística por se tratarem de novos estádios construídos para a Copa do Mundo FIFA 2014.



público teve um papel preponderante na provisão de nove dos 12 estádios previstos para sediar os jogos do megaevento, destacando-se o ineditismo da utilização da modalidade de Parcerias Público-Privadas (PPP) para a provisão de cinco dos 12 estádios de futebol, o que representa 42% das escolhas contratuais e caracteriza-se como uma nova experiência para a Administração Pública Brasileira. Por esta razão, como recorte de pesquisa, optou-se no presente estudo pela análise em profundidade das cinco arenas esportivas construídas sob a lógica da modalidade de investimento PPP.

O fato é que existe uma corrente de autores que argumentam sobre o fato de que as PPP oferecem benefícios reais em termos de eficiência produtiva na execução de projetos de infraestrutura, visto que o envolvimento do setor privado em uma parceria dessa natureza favorece a construção de infraestrutura e operação de serviços públicos com mais vantagens econômicas para a Administração Pública, quando comparado com a provisão pública direta tradicional (SHLEIFER, 1998; BESLEY e GHATAK, 2001; EUROPEAN COMMISSION, 2003; VÄLILÄ, 2005; OUDOT, 2005; GRIMSEY e LEWIS, 2005; BRITO e SILVEIRA, 2005; HODGE e GREVE, 2007; TALUS, 2009; WORLD BANK, 2012). Para justificar a potencial vantagem econômica da modalidade de PPP, tais autores evocam o argumento central de que esse tipo de arranjo público-privado contribui para uma melhor eficiência na intervenção e alocação dos recursos públicos, sobretudo em um contexto de restrições fiscais e nos casos de projetos de infraestrutura onde são exigidos elevados investimentos com necessidade de amortização em um longo período de tempo, como podem ser enquadrados os projetos de construção dos estádios adotados no megaevento esportivo em análise.

Diante disso, levando-se em consideração o relevante debate atual sobre a eficiência pública e privada na provisão de bens e serviços públicos, o presente trabalho objetiva investigar como a escolha da modalidade de PPP influencia na provisão das arenas esportivas adotadas na Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, numa perspectiva comparada à provisão pública tradicional. A questão reveste-se de importância na medida em que ainda não são claros os mecanismos que afetam o desempenho de PPP no Brasil, muito em função do caráter recente de sua implantação. Na verdade, pouco se sabe sobre a real pertinência de formas não

estatais na provisão de equipamentos de infraestrutura, sobretudo no contexto de megaeventos esportivos, cuja ocorrência se dá em países com distintos estágios de desenvolvimento institucional. Em que pese as contribuições do presente trabalho para a literatura de Administração Pública e Gestão Esportiva, convém ressaltar que não é objetivo desse estudo debater a pertinência ou não da realização de megaeventos esportivos. Assume-se aqui, que a escolha já foi realizada, e uma vez tendo sido feita, procura-se entender quais as implicações das modalidades escolhidas para a provisão de bens e serviços associados ao evento.

No intuito de se atingir os objetivos pretendidos, adota-se a abordagem metodológica qualitativa, inserida numa perspectiva exploratória e comparativa através de estudo de casos múltiplos nos cinco estádios providos por PPP para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (Belo Horizonte, Fortaleza, Natal, Recife e Salvador). Quatorze entrevistas em profundidade foram realizadas junto aos gestores públicos e privados envolvidos na provisão das arenas esportivas adotadas no megaevento esportivo, além de ser realizada a análise documental acerca dos casos estudados. Como forma de aumentar a consistência das análises utilizou-se o recurso da triangulação de dados por meio do confronto das entrevistas com fontes documentais e observação participante do autor em fóruns relacionados ao evento.

Nessa perspectiva, além do capítulo 1 introdutório, essa dissertação está estruturada da seguinte forma a seguir. No capítulo 2, recorre-se à literatura sobre megaeventos esportivos, objetivando-se compreender as contribuições da realização de megaeventos esportivos na provisão de infraestrutura e serviços públicos. No capítulo 3, é realizado um levantamento do referencial teórico sobre a temática da PPP na provisão de infraestrutura e serviços públicos. No capítulo 4, apresenta-se a abordagem metodológica adotada para o alcance dos objetivos pretendidos, demonstrando-se o perfil dos gestores públicos e privados entrevistados e os dados utilizados na pesquisa. No capítulo 5, os casos estudados são descritos à luz da relação contratual entre os parceiros públicos e privados. No capítulo 6, realiza-se uma discussão sob a luz da literatura de PPP acerca dos achados da pesquisa. E, por fim, no capítulo 7, são endereçadas as considerações finais acerca das contribuições e limitações do presente estudo, assim como sugestões para a realização de pesquisas futuras.

## **2. CONTRIBUIÇÕES DE MEGAEVENTOS ESPORTIVOS NA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS**

Megaeventos esportivos, como é o caso da Copa do Mundo FIFA e Jogos Olímpicos, são eventos de grande porte que envolvem participantes de diferentes países e são realizados em um curto período de tempo (ROCHE, 2000), embora seja exigido um significativo período de tempo para a preparação e provisão da infraestrutura necessária para a sua realização. Outra característica importante é que eles são capazes de atrair a cobertura da mídia internacional, sendo amplamente divulgados e assistidos por milhares de pessoas ao redor do mundo (HORNE e MANZENREITER, 2006; FLOREK, BREITBARTH e CONEJO, 2008).

Em linhas gerais, eventos esportivos de grande porte envolvem frequentemente elevados investimentos em infraestrutura, assumindo muitas vezes um importante papel no desenvolvimento urbano dos países, regiões e cidades onde são sediados (BURBANK, ANDRANOVICH e HEYIN, 2002; HALL, 2006; GURSOY e KENDALL, 2006). Isso porque eles são capazes de gerar potenciais legados físicos, econômicos e sociais que possuem impacto nas comunidades-sede por um longo período de tempo, muito maior do que o curto período em que são realizados.

Hiller (2000) também argumenta que tais eventos são capazes de influenciar na mudança das prioridades das agendas urbanas da região onde são sediados, muitas vezes estimulando a reabilitação da infraestrutura urbana e contribuindo para o crescimento econômico local.

Por isso, grandes eventos dessa natureza possuem um elevado nível de complexidade para a sua organização e preparação, tendo em vista que geralmente são necessários novos e elevados investimentos na infraestrutura da cidade-sede para viabilizar a sua realização (MALFAS, THEODORAKI e HOULIHAN, 2004).

Roche (2000) destaca que muitas vezes é necessário o envolvimento de instituições do setor público e organizações do setor privado na organização e preparação desses eventos, no intuito de que sejam combinados esforços para realizá-los com sucesso.

Whitson e Horne (2006) argumentam, entretanto, que grandes eventos esportivos frequentemente apresentam custos subestimados e benefícios superestimados, além do fato de que tais benefícios são de difícil mensuração. Nesse contexto, torna-se necessário uma melhor compreensão sobre a real capacidade que um megaevento esportivo possui para gerar potenciais legados para os países, regiões e cidades sede.

## 2.1. CONTEXTUALIZANDO OS LEGADOS DE MEGAEVENTOS ESPORTIVOS

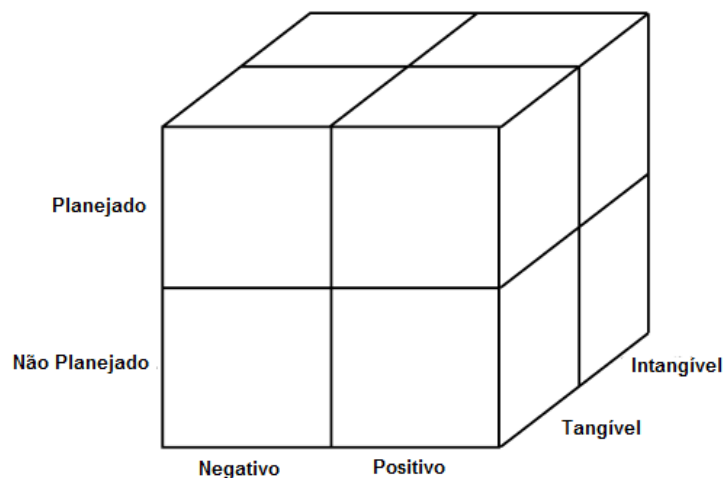
A realização de megaeventos esportivos tem sido objeto de interesse por parte de muitos países nas últimas décadas, sobretudo em função da expectativa de obtenção de potenciais legados de longo prazo e impactos de curto prazo para as cidades-sede onde esses eventos são realizados (ROCHE, 2000).

A literatura sobre megaeventos esportivos, no entanto, não apresenta um consenso acerca do escopo dos potenciais legados, de modo que a ausência de um conceito bem definido e estruturado dificulta a mensuração das dimensões afetadas pelos megaeventos (PREUSS, 2007). Assim, entender as dimensões dos potenciais legados oriundos de megaeventos esportivos é condição *sine qua non* para que seja possível mensurá-los adequadamente, sem incorrer no risco de negligenciá-los ou supervalorizá-los.

Verifica-se, por exemplo, que alguns autores definem determinadas dimensões que ora se assemelham ora se complementam. Cashman (2005) coletou diversas evidências sobre legados e os categorizou em 6 campos: i) esportivo; ii) econômico; iii) infraestrutura; iv) informação e educação; v) vida pública, política e cultural; e vi) símbolos, memória e história. Seguindo a mesma linha, Chappelet (2006) categorizou os legados similarmente em 5 campos: i) esportivos; ii) econômicos; iii) infraestrutura; iv) urbanos; v) sociais.

Em busca de uma definição mais precisa acerca de legados provenientes de megaeventos esportivos, Preuss (2007) define legado como toda mudança na estrutura – seja ela planejada ou não planejada, positiva ou negativa, tangível ou intangível – criada para e pelo megaevento esportivo que permanecem no longo prazo após a realização do próprio evento (Figura 1).

**Figura 1 - O cubo do legado oriundo de megaeventos esportivos.**



**Fonte: Preuss (2007).**

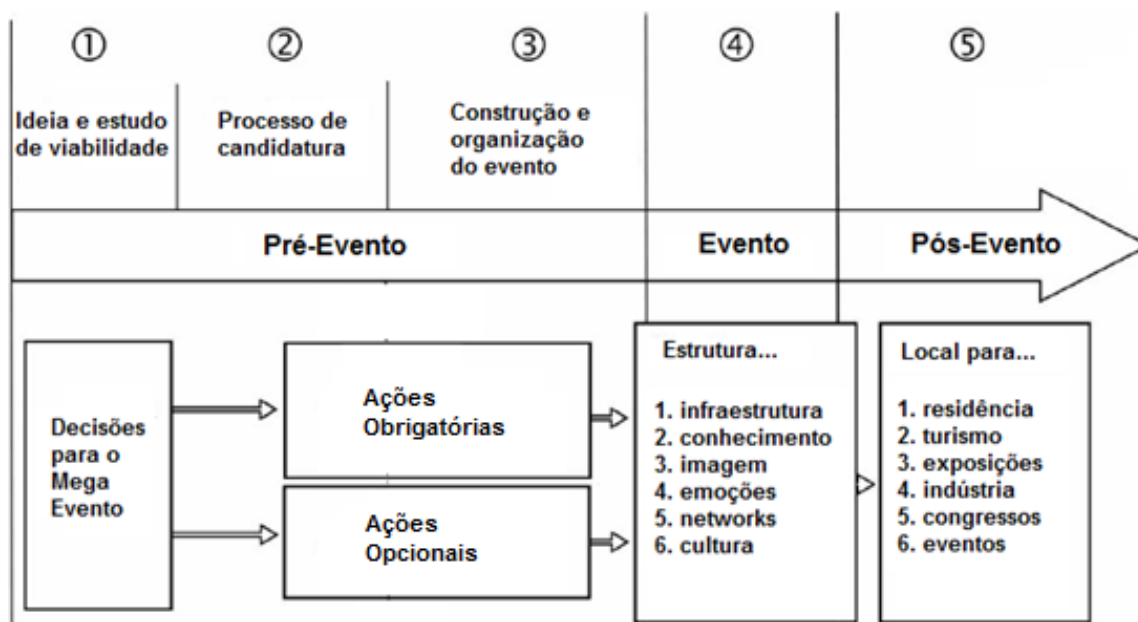
Observe que, nessa perspectiva, tudo o que é criado ou modificado como consequência da realização do megaevento esportivo, é considerado como um legado. Por isso, é importante identificar e separar a mudança na estrutura que já iria ocorrer independentemente do megaevento esportivo da mudança na estrutura que apenas ocorreu de fato em função do megaevento. Isso, porém, apresenta complexidade e justifica o argumento sobre a dificuldade para se mensurar benefícios reais líquidos oriundos de grandes eventos esportivos (WHITSON e HORNE, 2006).

A ideia de legado geralmente é pensada como algo sempre positivo, o que pode representar um equívoco. A depender das circunstâncias em que o megaevento é realizado, legados negativos podem também ser gerados. Como exemplo de legados positivos sobressaem-se na literatura: construção de novos equipamentos esportivos, revitalização urbana, melhoria na infraestrutura e incremento no turismo. Por outro lado, no que se refere aos legados negativos destacam-se: elevados custos de construção dos equipamentos esportivos, investimentos em estruturas desnecessárias e o endividamento do setor público (ROCHE, 2000; BURBANK, ANDRANOVICH e HEYIN, 2002; KASIMATI, 2003; MALFAS, THEODORAKI e HOULIHAN, 2004; CASHMAN, 2005; CHAPPELET, 2006; WHITSON e HORNE, 2006; HALL, 2006; GURSOY e KENDALL, 2006; HORNE e MANZENREITER, 2006).

Outra característica importante relacionada com legados de megaeventos esportivos diz respeito ao seu grau de tangibilidade (ex: infraestrutura e criação de novos equipamentos esportivos) e intangibilidade (ex: desenvolvimento de *network* e apropriação de *know-how*). Embora as cidades-sede busquem mais frequentemente os legados positivos e tangíveis, em função da maior facilidade para identificá-los e mensurá-los (CASHMAN, 2005), os legados intangíveis são também importantes na medida em que eles podem agir como um propulsor para o desenvolvimento de legados tangíveis (INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE, 2006). No entanto, quanto maior o grau de intangibilidade, maior será a dificuldade para mensurá-los (WHITSON e HORNE, 2006).

Nesse contexto, visando minimizar os efeitos de potenciais legados negativos e maximizar os potenciais legados positivos, Preuss (2007) destaca que é necessário um planejamento prévio levando em consideração as fases antes, durante e depois do megaevento esportivo (Figura 2).

**Figura 2 - Processo de planejamento para se sediar megaeventos esportivos.**



Fonte: Preuss (2007).

A Figura 2 demonstra que a estratégia para atração de grandes eventos esportivos para geração de potenciais legados inicia-se com a decisão para se

concorrer ao direito de realizar um específico evento. Nesse período é necessário realizar um estudo de viabilidade para avaliar a real diferença entre a infraestrutura existente e a infraestrutura exigida para a realização do megaevento pretendido. Isso porque cada megaevento difere com relação à infraestrutura necessária, assim como cada potencial cidade-sede possui diferente infraestrutura disponível.

Durante o processo de candidatura, algumas ações obrigatórias e opcionais devem ser desenvolvidas para atender às exigências com relação à infraestrutura necessária para sediar o megaevento esportivo. Preuss (2007) argumenta que a infraestrutura adicional deve ser objeto de decisão estratégica e deve estar alinhada com as necessidades de longo prazo da cidade-sede, de modo a potencializar os legados positivos. Adicionalmente, McIntosh (2003 apud PREUSS, 2007) defende que as ações opcionais devem ser adotadas também para diferenciar e melhor posicionar as potenciais cidades-sede candidatas em relação às demais cidades candidatas. Isso porque a infraestrutura obrigatória deve ser entregue por todos que estão competindo na concorrência global para sediar o megaevento e, por isso, não oferece muitas possibilidades para diferenciação e obtenção de vantagens competitivas no processo de candidatura.

Durante a fase de preparação para o evento, após a cidade ter sido eleita como cidade-sede, inicia-se o processo de construção da infraestrutura obrigatória e organização do megaevento, assim como a infraestrutura opcional ofertada na candidatura deve ser implantada visando potencializar os legados esperados em longo prazo.

Na fase de realização do evento, todas as infraestruturas obrigatórias e opcionais devem ser entregues, de modo a tornar possível a realização do megaevento esportivo. Considerando o caso da Copa do Mundo FIFA, a infraestrutura obrigatória enquadra-se como os estádios, os centros de treinamentos e outros equipamentos esportivos específicos. Já a infraestrutura opcional pode ser considerada como a mobilidade urbana, a segurança à população e aos turistas, dentre outros (FIFA, 2011).

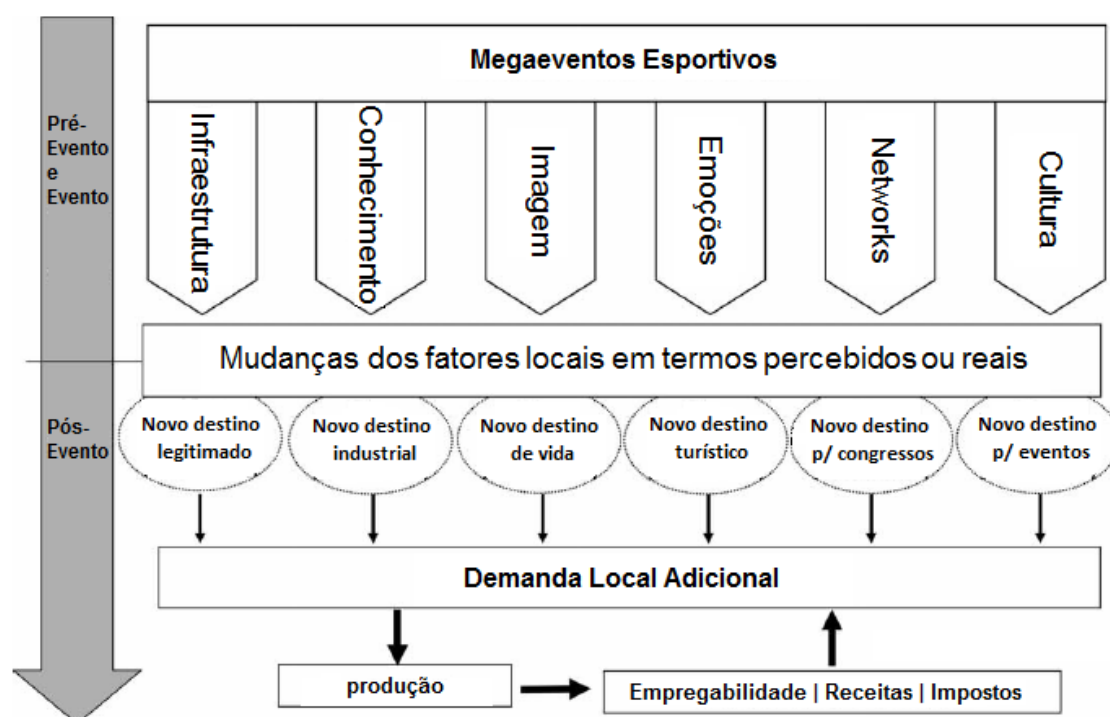
Já com relação à fase de pós-evento, parte dessa infraestrutura pode desaparecer (infraestrutura provisória), enquanto a infraestrutura permanente

existirá por um longo período de tempo. Assim, a infraestrutura permanente impactará positivamente no desenvolvimento urbano das cidades-sede, configurando-se como legado positivo do megaevento esportivo (BURBANK, ANDRANOVICH e HEYIN, 2002; CARLSEN e TAYLOR, 2003; PILLAY e BASS, 2008).

Segundo Preuss (2007), existem seis tipos de fatores relacionados com os megaeventos esportivos que normalmente são preservados após a realização do evento. Tais fatores são a infraestrutura, o *know-how*, o *network* e a cultura, os quais são desenvolvidos na preparação e ao longo da realização do megaevento. Por outro lado, os fatores que se referem à emoção e à imagem dependem da dinâmica de como o megaevento é realizado, podendo incorrer em aspectos positivos e negativos a depender da percepção dos participantes.

Em função desses fatores, seis aspectos de uma cidade-sede podem ser impactados com a realização de um megaevento esportivo (Figura 3).

**Figura 3 - Impactos de megaeventos esportivos nos fatores locais das cidades-sede e sua relevância econômica.**



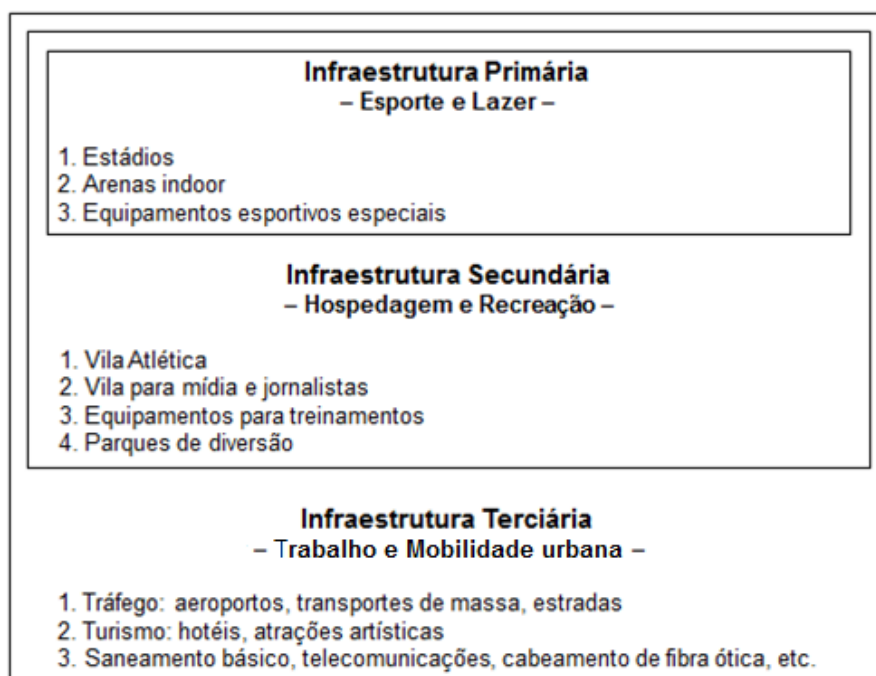
Fonte: Preuss (2007).



A Figura 3 demonstra que cada um dos fatores – infraestrutura, conhecimento, imagem, emoções, network e cultura – impactam no desenvolvimento local da cidade-sede, favorecendo o aumento da atividade econômica e potencializando legados que serão usufruídos em longo prazo. A geração de nova infraestrutura, por exemplo, pode favorecer o produto turístico de um destino em função de novas atrações turísticas físicas, novos hotéis, melhor transporte público, desenvolvimento da imagem da região-sede, geração de *know-how* e *network* na indústria de serviços turísticos, assim como apresentação da cultura e criação da identidade cultural local.

O fato é que os megaeventos esportivos requerem uma infraestrutura específica para viabilizar a realização do evento, podendo variar a depender de sua natureza e tipo. Solberg e Preuss (2007) esclarecem que principalmente três dimensões podem ser afetadas em função da realização de megaeventos esportivos (Figura 4).

**Figura 4 - Visão geral da infraestrutura necessária para sediar um megaevento esportivo.**



Fonte: Solberg e Preuss (2007).

No entanto, antes de lançar uma oferta de candidatura, a potencial cidade-sede candidata a sediar megaeventos esportivos deve comparar o seu plano de

desenvolvimento de longo prazo com os requisitos de infraestrutura relacionados ao evento (SOLBERG e PREUSS, 2007). Isso porque muitas vezes a estrutura primária é construída apenas com o propósito de sediar o megaevento esportivo, sem levar em consideração a sua utilização pós-evento. Por isso, para potencializar os legados, tais autores argumentam que a potencial cidade-sede deve considerar três situações em seu plano de desenvolvimento de longo prazo:

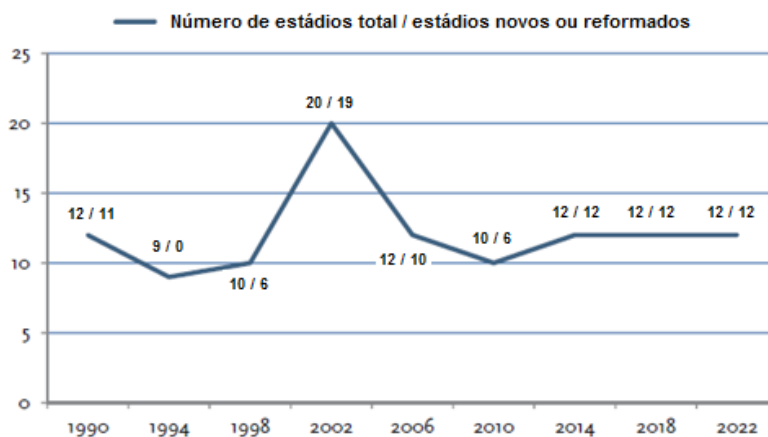
- ❖ o desenvolvimento da cidade que está previsto independentemente do megaevento esportivo;
- ❖ a infraestrutura necessária para a realização do megaevento esportivo que já estava planejado para o desenvolvimento da cidade; e
- ❖ a infraestrutura necessária para a realização do megaevento esportivo que ainda não está incluído no plano de desenvolvimento de longo prazo da cidade.

## 2.2. INVESTIMENTOS NA CONSTRUÇÃO DE ARENAS ESPORTIVAS NO CONTEXTO DA COPA DO MUNDO FIFA

Preuss, Solberg e Alm (2013) demonstram que a Copa do Mundo FIFA é um megaevento esportivo que exige investimentos substanciais tanto na construção de novos estádios – para atender os critérios da organizadora do evento – quanto na provisão de infraestrutura no entorno de tais equipamentos esportivos. Nesse contexto, as arenas reformadas ou construídas para esse megaevento são geralmente considerados como um legado, uma vez que a intervenção (reforma ou construção) na infraestrutura do equipamento esportivo é muita vezes viabilizada apenas em função do evento (FIFA, 2011).

Algumas cidades-sede, entretanto, já possuem uma infraestrutura que lhes possibilitam realizar grandes eventos esportivos com um nível muito baixo de investimento, ao passo que outras cidades necessitam investir substancialmente em sua infraestrutura para alcançar as condições e os padrões exigidos pela FIFA (Figura 5).

**Figura 5 - Números de estádios adotados nas Copas do Mundo FIFA no período de 1990 – 2020.**



Fonte: Adaptado de Alm (2012).

A Figura 5 demonstra que países desenvolvidos e com excelente infraestrutura possuem a capacidade de sediar a Copa do Mundo FIFA sem necessitar de novos e pesados investimentos em sua infraestrutura, tendo em vista que frequentemente já possuem estádios modernos e demais infraestruturas (ex: mobilidade urbana, hotéis, telecomunicações etc) bastante desenvolvidas. Esse foi o caso dos Estados Unidos da América – EUA, quando sediou a Copa do Mundo FIFA no ano de 1994, visto que todos os nove estádios utilizados já existiam e não precisaram de nenhum tipo de intervenção em sua infraestrutura para atender aos padrões exigidos pela organizadora do megaevento. Por outro lado, observa-se que os países em estágio de desenvolvimento e com baixos investimentos em infraestrutura necessitam muitas vezes realizar grandes investimentos para sediar megaeventos dessa natureza, sobretudo investimentos relacionados com a reforma ou construção de novos estádios com as demais infraestruturas associadas com a realização do megaevento. A Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, por exemplo, enquadra-se nesse último exemplo visto que dos 12 estádios utilizados no megaevento todos precisaram de algum tipo de intervenção (reforma ou nova construção) para que o padrão da FIFA fosse atendido<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Cabe destacar que as exigências por parte da FIFA para investimentos na provisão de novas arenas esportivas crescem a cada nova edição do megaevento esportivo, uma vez que novos critérios técnicos são inseridos em seu Caderno de Encargos (FIFA, 2011) a partir de sua curva de aprendizagem na gestão e organização do megaevento.

O fato é que Solberg e Preuss (2007) apontam que as construções de estádios de futebol começou no início do século 20, sendo construídos sobretudo a partir da década de 1950, o que pode esclarecer o fato de que a grande parte desses equipamentos esportivos não possuem as condições necessárias para sediar a Copa do Mundo FIFA. Isso justifica, desta forma, a necessidade de novos investimentos para reforma ou construção de novos estádios para que sejam atendidas as exigências e os critérios técnicos do Caderno de Encargo da FIFA (2011), o qual trata-se de um manual para construção de modernas arenas esportivas multiuso.

O conceito de estádio de futebol, com base na FIFA (2011), evoluiu consideravelmente ao longo das últimas décadas uma vez que passaram de um mero local para realização de partidas de futebol para um local onde é possível a realização de megaeventos tanto esportivos quanto não esportivos. Rufino (2010), na mesma direção, demonstra que o conceito de arenas esportivas multiuso refere-se às diversas possibilidades de utilização e às novas possibilidades para geração e diversificação de receitas operacionais. Isso porque, além das tradicionais partidas de futebol, eventos de natureza não esportiva (ex: mega shows nacionais e internacionais, feiras de negócios, eventos culturais etc) podem ser realizados. Outras fontes de receitas (ex: naming rights, visitas monitoradas, museus, camarotes, assentos premium, estacionamentos, bares, restaurantes etc) são factíveis de serem exploradas comercialmente, possibilitando a diversificação de receitas. Adicionalmente, tais equipamentos esportivos possuem arquibancadas compartimentalizadas que oferecem mais conforto, segurança e novas possibilidades de consumo por parte dos torcedores.

Os custos para construção de tais equipamentos esportivos, no entanto, são geralmente bastante significativos (Figura 6) e, conseqüentemente, muitas vezes necessitam de subsídios públicos para viabilizar a construção do equipamento esportivo. Siegfried e Zimbalist (2000) demonstram, no entanto, que os subsídios públicos destinados para a construção de novas arenas esportivas são comumente justificados com base no argumento de que benefícios econômicos serão gerados para economia local, embora não exista nenhuma evidência com significância estatística que suporte essa tese.

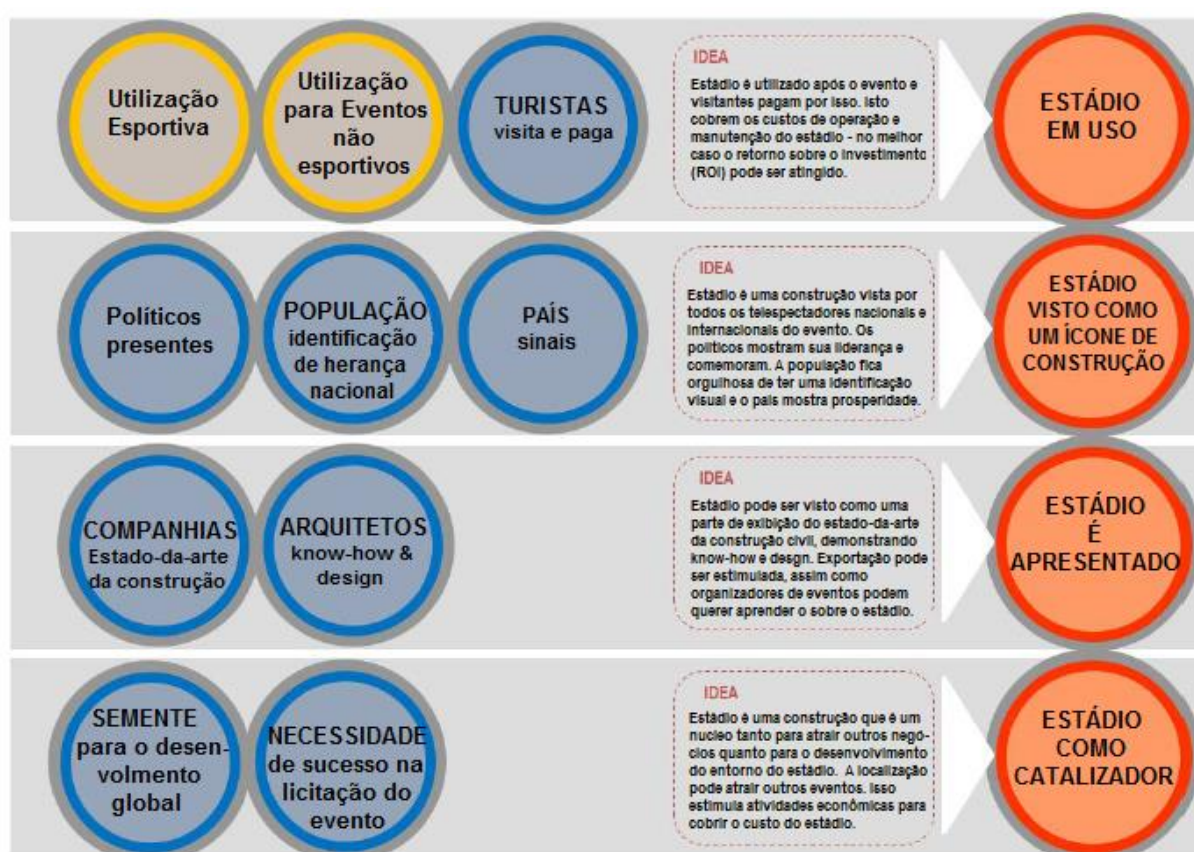
**Figura 6 - Custos de reforma e construção de novos estádios para as Copas do Mundo FIFA 2002, 2006, 2010 e 2014.**

Edição da Copa do Mundo FIFA	Custo Total de Reforma ou Construção (US\$)	Custo médio por assento (US\$)
Coreia e Japão 2002	4.627.000.000	5.070
Alemanha 2006	1.984.000.000	3.442
África do Sul 2010	1.794.000.000	5.299
Brasil 2014	3.605.000.000	5.514

Fonte: Elaborado com base em Alm (2012) e Gaffney (2013).

Assim, considerando que, para a realização de uma Copa do Mundo FIFA, existe uma grande necessidade de investimentos para construção de estádios e elevada incertezas associadas ao retorno sobre o investimento de tais equipamentos esportivos, Preuss, Solberg e Alm (2013) recomendam que uma análise detalhada sobre os potenciais benefícios oriundos da construção de novas arenas esportivas (Figura 7) seja realizada pelas cidades candidatas a sediar a Copa do Mundo FIFA.

**Figura 7 - Potenciais benefícios oriundos da construção de novos estádios para a Copa do Mundo FIFA.**



Fonte: Preuss, Solberg e Alm (2013).

A Figura 7 demonstra que os benefícios oriundos da construção de novas arenas esportivas podem ser múltiplos e categorizados em quatro dimensões. A primeira dimensão diz respeito à utilização do estádio, tendo como ideia principal que o equipamento esportivo é utilizado após a realização do megaevento. Nesse cenário, é factível que receitas sejam geradas para cobrir os custos de operação e manutenção e, no melhor caso, o retorno sobre o investimento para a construção do estádio pode ser recuperado em longo prazo. Por isso, numa perspectiva de custo e benefício, a capacidade de utilização do estádio após a realização do megaevento esportivo deve ser o principal fator para balizar a decisão de se construir um novo estádio com o objetivo de sediar megaeventos como a Copa do Mundo FIFA (PREUSS, SOLBERG e ALM, 2013). A ideia central é fazer com que tais equipamentos esportivos sejam construídos de acordo com o planejamento de desenvolvimento de longo prazo da cidade-sede, de modo a atender o potencial de atração de demanda por parte da população local e evitar que os estádios sejam subutilizados no período pós-evento.

Na segunda dimensão, o benefício potencial refere-se ao fato de que a arena esportiva pode ser vista como um ícone da construção civil local, uma vez que megaeventos como a Copa do Mundo FIFA possibilita que telespectadores internacionais e nacionais conheçam o equipamento esportivo, o que pode estimular uma identificação de herança nacional por parte da população do país-sede.

Numa perspectiva semelhante, na terceira dimensão, o estádio pode ser visto como parte da exibição do estado-da-arte da construção civil da cidade-sede, já que é apresentado *know-how* e um novo conceito de *design*. Desta forma, o equipamento esportivo pode ser utilizado como uma referência para potenciais organizadores de megaeventos da mesma natureza.

Já quarta dimensão relaciona-se com o fato de que a arena esportiva pode ser vista como um catalizador para o desenvolvimento econômico local. Isso porque o equipamento esportivo pode se transformar em um núcleo capaz de atrair novos negócios e eventos para o entorno do estádio, o que favorece, inclusive, a cobertura dos custos de construção. No entanto, conforme já mencionado, não existem evidências estatísticas que correlacione a construção de novos estádios com o desenvolvimento econômico local (SIEGFRIED e ZIMBALIST, 2000).

O fato é que, embora a construção de arenas esportivas para sediar megaeventos esportivos pode gerar diferentes benefícios (Figura 7), os custos para provisão desses equipamentos esportivos podem ser muito elevados (Figura 6). Adicionalmente, a demanda futura para uso de tais equipamentos esportivos possui um elevado grau de incerteza e risco, uma vez que existe correlação positiva entre a qualidade/desempenho do clube e a demanda para compra de ingressos de estádios (FORREST e SIMMONS, 2002).

Matheson e Baade (2004), dentro dessa perspectiva, debatem sobre a real capacidade que os megaeventos esportivos possuem para geração de benefícios e retornos econômicos suficientes, de modo a se justificar os elevados custos e riscos assumidos por parte do setor público para construção de arenas esportivas. Isso porque existe um intenso debate sobre o papel do Estado na provisão de tais equipamentos esportivos, uma vez que os recursos públicos poderiam ser alocados nas diversas alternativas de investimentos levando-se em consideração uma relação de custo-benefício para a sociedade.

Mules (1998), por outro lado, argumenta que investimentos públicos para a execução de megaeventos esportivos podem também ser justificados em função da possibilidade de ocorrência de falhas de mercado<sup>5</sup>, sobretudo devido à presença de bens públicos e externalidades que estão frequentemente associadas com os efeitos de longo prazo de megaeventos dessa natureza. Por isso, caso o setor público não aporte os investimentos iniciais necessários, a realização do megaevento esportivo pode ser inviabilizada, uma vez que a iniciativa privada provavelmente não se estimularia a participar dos investimentos iniciais necessários.

Muitos governos, dessa forma, têm subsidiado a construção de arenas esportivas para a utilização de equipes esportivas profissionais, alegando que tais projetos geram valiosos bens públicos e externalidades positivas para a economia local, embora esses benefícios sejam difíceis de mensurar (JOHNSON e WHITEHEAD, 2000).

---

<sup>5</sup> Esse tópico será melhor discutido no capítulo 3.2 que trata sobre os fundamentos econômicos das parcerias público-privadas.

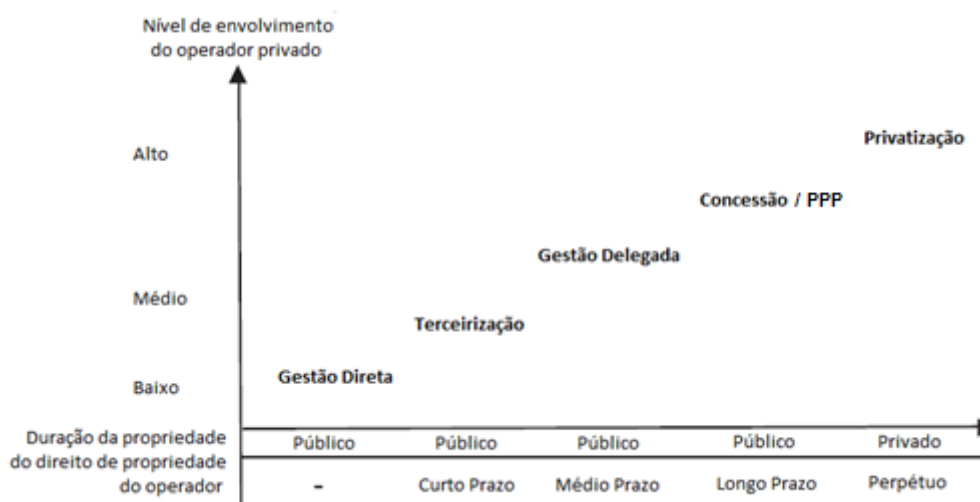
### 3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) NA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS

Diversos arranjos contratuais entre instituições públicas e organizações privadas podem ser adotados na provisão de bens e serviços públicos, sobretudo no setor de infraestrutura. A partir da década de 80, de acordo com Ménard e Saussier (2000), o reexame geral da provisão puramente pública para bens e serviços públicos levantou a questão sobre a extensão das atividades realizadas por parte do governo e favoreceu a discussão sobre a introdução da participação de atores privados na provisão de bens e prestação de serviços públicos.

Esse fenômeno é observado devido ao contexto marcado por dúvidas quanto à eficiência do Estado na provisão direta dos serviços públicos e, desta forma, algumas reformas na administração pública têm sido empreendidas no sentido de redefinir o papel do Estado, a fim de propiciar a entrada de atores privados na provisão de tais serviços (BESLEY e GHATAK, 2001; KING e PITCHFORD, 2008).

Verifica-se, nesse contexto, que diferentes arranjos público-privados podem ser utilizados para a provisão de bens e serviços públicos (Figura 8), levando-se em consideração o direito de propriedade do bem e o envolvimento do operador privado.

**Figura 8 - Formas para provisão de bens e serviços públicos.**



Fonte: Adaptado de Huet e Saussier (2003).

Ménard e Saussier (2000), no entanto, argumentam que quanto ao processo



de escolha da modalidade de provisão mais adequada para a provisão do bem/serviço público, além de análises sobre a propriedade do ativo e o envolvimento do ator privado, deve-se levar em consideração os atributos específicos e os custos de transação envolvidos em cada uma dessas modalidades de governança.

Com base na Figura 8, Huet e Saussier (2003) demonstram que a provisão de bens e serviços públicos pode apresentar dois extremos, sendo de um lado a provisão pública direta tradicional até a outra ponta onde a gestão integral é realizada pela iniciativa privada. Quando ocorre a provisão pública tradicional, a propriedade e a responsabilidade pela operação do bem ou serviço público é 100% pertencente ao Ente Público. Diversos fatores justificam a intervenção direta do Estado, sobretudo quando existe a possibilidade de ocorrências de falhas de mercado<sup>6</sup> – poder de mercado/ monopólio natural, externalidades e bens públicos – que podem inviabilizar a provisão de bens e serviços públicos por parte puramente da iniciativa privada (LEWIS, 2001; GRIMSEY e LEWIS, 2002; VÄLILÄ, 2005). Um exemplo disso pode ser verificado quando a execução de serviços públicos exige elevados investimentos em infraestrutura com longo período para que seja viável o retorno sobre capital investido, assim como elevado risco operacional, o que pode desestimular a participação do setor privado no investimento público. Assim, visando se assegurar o bem-estar coletivo, a participação dos governos pode ser demandada para evitar condutas por parte dos atores privados na direção contrária do interesse público coletivo.

Um modelo para ajudar o poder público na tomada de decisão sobre a escolha entre a provisão pública direta e a modalidade de governança estritamente privada foi desenvolvido por King e Pitchford (2008), levando em consideração fatores como a capacidade dos gestores em utilizar recursos e realizar investimentos. O fato é que, segundo tais autores, baseado em informações qualitativas a provisão direta governamental possui o modelo ideal, uma vez que quanto mais empresas públicas existir, maior será o controle estatal na provisão de bens e serviços públicos alinhados com o atingimento do bem estar-social.

---

<sup>6</sup> Essa temática voltará a ser discutida no capítulo 3.2 que trata dos fundamentos econômicos da PPP, visto que frequentemente essa questão é evocada para se justificar a realização de tal arranjo público-privado.

No entanto, em que pese esse benefício, King e Pitchford (2008) argumentam que essa modalidade de provisão favorece a geração de maiores custos, sobretudo devido aos custos com a burocracia. Verifica-se, portanto, que a provisão puramente pública pode apresentar vantagens e desvantagens. Uma das vantagens relaciona-se ao fato de que a provisão pública pode ser socialmente desejável quando as atividades produtivas e comerciais de atores privados geram grandes danos sociais devido à busca por elevados lucros, sem a devida observância do interesse público coletivo. Por outro lado, uma das desvantagens refere-se ao fato de que esse tipo de modalidade de provisão pode ser indesejável quando as atividades dos atores privados são benígnas e/ou criam benefícios sociais externos, em função da maior eficiência apresentada em muitos casos pelo setor privado em atividades produtivas e comerciais (SHLEIFER, 1998).

Por outro lado, a modalidade de provisão estritamente privada é o extremo oposto da modalidade de provisão pública tradicional, uma vez que a propriedade do ativo, a responsabilidade pela operação do serviço público, a decisão de investimento e o risco do negócio são repassados integralmente e definitivamente ao ator privado, como ocorre em processos de privatizações (HUET e SAUSSIER, 2003). Um dos argumentos evocado para justificar a transferência integral da provisão de bens e serviços públicos integralmente para a iniciativa privada pode ser verificado em Shleifer (1998), segundo o qual a propriedade privada é geralmente preferida em relação à propriedade pública, sobretudo quando incentivos para inovação e para redução de custos são quesitos essenciais para a execução dos serviços públicos. Besley e Ghatak (2001) argumentam, adicionalmente, que existem evidências acumuladas no que se refere às deficiências na provisão por parte da gestão pública direta, o que têm favorecido uma tendência mundial para envolver o setor privado na provisão de bens e serviços públicos.

Embora reconheça que existem muitas preocupações em relação ao fato de que atores privados podem eventualmente não priorizar o interesse público coletivo e o alcance das "metas sociais", Shleifer (1998) argumenta que esse potencial problema pode ser minimizado por meio de uma maior interação e regulação por parte do Estado junto às empresas privadas que estão envolvidas na provisão dos bens e serviços públicos.

A partir desse ponto de vista, o governo não teria a necessidade de recorrer a uma intervenção integral por meio de investimentos e da manutenção da propriedade do ativo em seu poder. O Estado, nessa perspectiva, pode transferir a propriedade do ativo e a operação dos serviços públicos para atores externos, atuando fortemente por meio de regulação governamental para que seja garantido o alcance dos objetivos sociais. No entanto, para que isso ocorra com sucesso, Shleifer (1998) afirma que é necessário que existam os seguintes fatores: i) concorrência entre os fornecedores; ii) adoção de mecanismos de seleção baseados em reputação; iii) possibilidade de provisão por parte de atores privados sem fins lucrativos; e iv) extinção do clientelismo político e corrupção.

Após a onda de privatizações, de acordo com Ferreira e Milliagros (1999), os governos passaram a buscar novas modalidades de investimentos, mediante o envolvimento da iniciativa privada na provisão de bens e serviços públicos, sobretudo em áreas relacionadas à infraestrutura. Nesse contexto, entre os extremos da modalidade de provisão pública tradicional e governança estritamente privada, surgem as PPP como um tipo arranjo organizacional híbrido formado entre o setor público e a iniciativa privada.

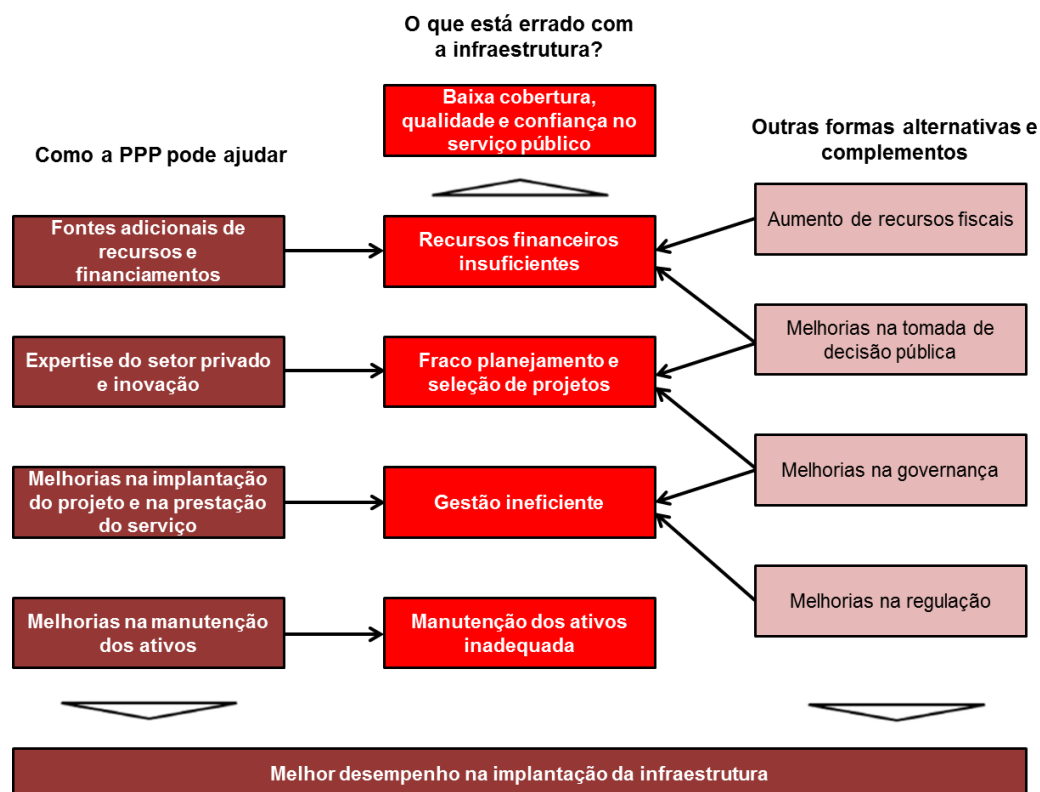
Ainda com base na Figura 8, verifica-se que a modalidade de PPP difere das demais modalidades em função do nível de envolvimento e da proporção de risco que é assumido pelo parceiro privado na provisão do serviço público. Segundo Huet e Saussier (2003), esse arranjo organizacional híbrido é uma modalidade de provisão em que o poder público delega a gestão do serviço público, porém a propriedade do ativo permanece com o Estado, o que não ocorre no caso da privatização onde a propriedade e a gestão do equipamento público é 100% transferido à iniciativa privada. Por isso, a PPP não pode ser confundida com a modalidade de privatização, embora seja resultante de um mesmo processo de reforma e modernização do Estado que ensejou o processo de privatização nos países desenvolvidos e em desenvolvimento (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Cabe ressaltar que, na modalidade de PPP, existe um maior nível de envolvimento do ator privado por meio do aporte de recursos privados que são utilizados para investimentos na provisão do bem/serviço público e, desta forma, esse tipo de arranjo organizacional é geralmente realizado por um longo período de

tempo, visando à amortização e o retorno sobre o investimento realizado pelo ator privado. Ao final do contrato, porém, a propriedade do ativo é transferida para o Estado por meio da reversão dos bens públicos que foram objetos da relação contratual.

As PPP, segundo Jamali (2004), têm sido consideradas como uma ferramenta política inovadora para sanar a falta de dinamismo do setor de infraestrutura, sobretudo em países em fase de desenvolvimento, os quais geralmente possuem restrições fiscais e necessitam ampliar os seus portfólios de projetos de infraestrutura para desenvolver a economia em nível nacional. Nesse contexto, de acordo com o World Bank (2012), a utilização da PPP pode ajudar a superar esses desafios na medida em que esse arranjo organizacional híbrido favorece na mobilização de recursos financeiros adicionais oriundos da iniciativa privada, assim como contribuem para uma melhor eficiência no processo de construção, operação e manutenção dos ativos (Figura 9).

**Figura 9 - Como as PPPs podem ajudar na implantação de projetos de infraestrutura.**



Fonte: World Bank (2012).

Assim, as PPP podem ser envolvidas para provisão de novos projetos de infraestrutura (chamados de projeto do tipo “greenfield”) e para

reforma/modernização de infraestrutura existente (definidos como projeto do tipo “brownfield”), onde a iniciativa privada pode participar das fases de concepção, financiamento, construção, operação e manutenção da infraestrutura (WORLD BANK, 2012). Tais projetos, de acordo com Loosemore (2007), podem ser divididos em duas grandes categorias: i) infraestrutura econômica onde os projetos podem incluir, por exemplo, estradas, aeroportos, portos, pontes, sistemas de drenagem, estações de tratamento de esgotos, redes de telecomunicações, dentre outros; e ii) infraestrutura social onde os projetos estão relacionados, por exemplo, com a educação, sistema prisional, saúde, entretenimento, turismo etc.

A implantação de projetos de PPP no setor de infraestrutura, segundo Marques e Berg (2011), tem gerado muitos benefícios em termos de eficiência e qualidade na provisão de bens e serviços públicos. Isso porque a atuação conjunta da iniciativa privada com o setor público pode gerar um maior *Value for Money*<sup>7</sup> quando comparado com a forma de provisão pública tradicional (EUROPEAN COMMISSION, 2003; IMF, 2004; GRIMSEY e LEWIS, 2005; VÄLILÄ, 2005; WORLD BANK, 2012). A comparação dos benefícios da intervenção econômica entre a provisão pública tradicional e a provisão privada tem sido objeto de um contínuo debate, uma vez que as PPP têm sido vistas como uma modalidade de provisão que proporciona um salto qualitativo no esforço para combinar os pontos fortes do setor público e do setor privado (HODGE e GREVE, 2007; TALUS, 2009).

### 3.1. CONTEXTUALIZANDO A PPP E O SEU MARCO LEGAL NO BRASIL

O desgaste das finanças públicas brasileira iniciado na década de 80 por meio do crescente endividamento público, combinado com o contexto inflacionário, propiciou uma diminuição dos financiamentos estatais e escassez de recursos públicos para geração de infraestrutura, provocando aumento dos custos e deterioração da qualidade dos serviços públicos (FERREIRA e MALLIAGROS, 1999). Assim, surgiu a necessidade de se criar uma estrutura de cooperação entre os setores público e privado, de modo a favorecer o desenvolvimento de

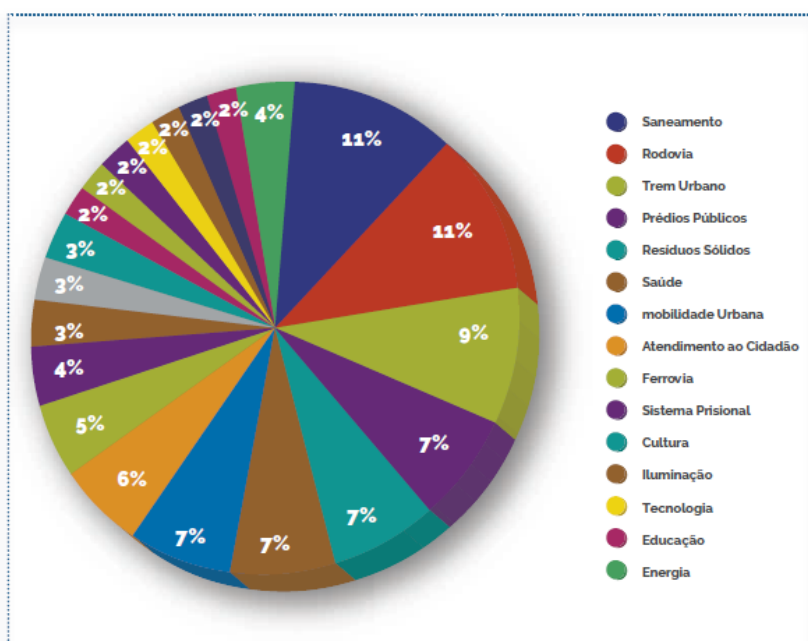
---

<sup>7</sup> O conceito de *Value for Money* (VfM) será discutido no capítulo 3.2 que trata sobre os fundamentos econômicos da PPP.

infraestrutura e a dinamização do crescimento das atividades econômicas, tendo em vista que essa conjuntura demandou a elaboração de novos mecanismos que ajudassem o setor público na captação de recursos para alavancar o crescimento do setor de infraestrutura brasileiro (SAVI e SAVI, 2006).

Nesse contexto, Coscarelli et al. (2014) demonstram que um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento do Brasil é a ampliação da quantidade e da qualidade da infraestrutura existente, seja no que diz respeito à infraestrutura econômica ou social. Por esta razão, tais autores argumentam que as PPP podem ser evocadas para melhorar a atratividade de investimentos por parte da iniciativa privada em setores considerados com baixos investimentos públicos. Desta forma, verifica-se que nas últimas décadas o setor público brasileiro tem procurado adotar técnicas de elaboração e monitoramento de projetos que possibilitem o aperfeiçoamento da capacidade do Estado em atingir com eficácia os objetivos das políticas públicas (RIO DE JANEIRO, 2008; MINAS GERAIS, 2009; COSCARELLI, PEREIRA, *et al.*, 2014) e diversas iniciativas de PPP tem sido implementadas para provisão de infraestrutura econômica e social no país (Figura 10).

**Figura 10 - Percentual de projetos brasileiros de PPPs por setor até o ano de 2014.**



Fonte: Coscarelli et al. (2014).

Desta forma, Peci e Sobral (2007) argumentam que esse tipo de arranjo público-privado pode ser utilizado como uma nova estratégia para a recuperação da

capacidade de investimento público, sobretudo em contextos de restrições fiscais. Cabe ressaltar, no entanto, que as PPP surgiram não apenas devido à limitação de recursos públicos para cobrir as necessidades de investimentos, mas também pela busca da ampliação da qualidade e da eficiência dos serviços públicos (EUROPEAN COMMISSION, 2003). A crença, portanto, de que as PPPs possibilitam a superação da restrição fiscal ao financiamento de investimentos públicos pode ser equivocada (BRITO e SILVEIRA, 2005). Isso porque, embora um dos benefícios de se instituir a PPP seja a possibilidade de aporte de capital privado, essa modalidade de provisão gera um comprometimento das receitas correntes líquidas futuras<sup>8</sup> para pagamento das contraprestações públicas destinadas para o parceiro privado amortizar o investimento realizado na provisão do bem público. Assim, o uso da PPP deve ser, sobretudo, motivado pela busca de uma maior eficiência na provisão de bens e serviço público.

Com relação ao marco legal da PPP no país, verifica-se que a Lei complementar nº 101/2000 foi criada com a finalidade de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal pública no Brasil, o que contribuiu para estimular a participação de atores privados na provisão de bens e serviços públicos, sobretudo no que se refere à captação de investimentos privados para essa finalidade. As medidas propostas nesta Lei Federal objetivam que os Entes Públicos executem uma gestão eficiente e equilibrada com as metas fiscais estabelecidas, assim como cria um ambiente legal que favorece a entrada da iniciativa privada na provisão de investimentos públicos (BRASIL, 2000).

A modalidade de provisão via Parceria Público-Privada (PPP) é enquadrada pela Lei Federal 11.079/2004 (Lei Nacional da PPP) como uma forma de concessão pública, a qual pode ser do tipo concessão patrocinada ou concessão administrativa. No entanto, a Lei Federal 11.079/2004 diferencia a PPP das concessões públicas tradicionais, a qual é regulamentada pela Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei de Concessão de Serviços Públicos).

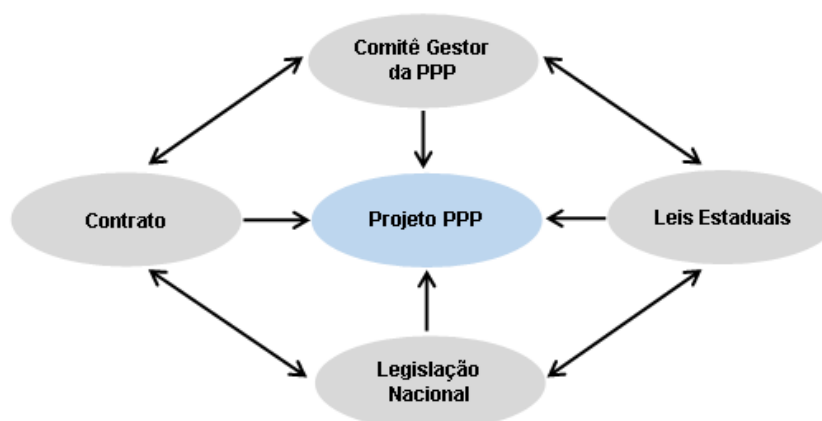
Assim como em outros países, com a evolução da gestão pública, uma nova

---

<sup>8</sup> Atualmente, o Estado apenas pode contrair obrigações de pagamento para contraprestação pública de PPP até o limite de 5% de sua receita líquida corrente, conforme será demonstrado adiante.

modalidade de governança foi criada pelo governo federal brasileiro mediante a publicação da Lei Federal nº 11.079/2004, a qual institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública brasileira. As PPP surgiram no país como uma alternativa à contratação pública tradicional para provisão de infraestrutura e serviços públicos, sendo, portanto, uma nova forma de intervenção do setor público brasileiro na economia. A Figura 2 demonstra o intrínseco relacionamento entre os projetos de PPP e a legislação nacional, a qual cria o arcabouço normativo e regulatório para a implantação de projetos dessa natureza no Brasil.

**Figura 11 - Interação entre as PPPs e a Legislação**



Fonte: Adaptado de European Commission (2003).

Conforme demonstra a Figura 11, as PPP são geridas por um comitê gestor do governo e estão vinculadas à legislação nos níveis federal e estadual. Este conjunto de Leis influencia desde a preparação e planejamento até a gestão dos contratos das parcerias público-privadas (EUROPEAN COMMISSION, 2003). Os contratos de PPPs no Brasil são submetidos a um complexo sistema de leis e regulamentos, no entanto é a legislação no âmbito nacional – Lei Federal n.º 11.079/2004 – que prevalece sobre as demais.

A Lei da PPP define parceria público-privada como um contrato de prestação de serviços, sendo vedada a celebração de contratos: i) cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20 milhões; ii) cujo período de prestação do serviço seja inferior a cinco anos e superior a 35 anos; ou iii) que tenha como objeto único o fornecimento de



mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

A definição desses limites teve como objetivo não permitir que serviços de baixo valor contratual, contratados normalmente pela Lei no 8.666/1993, viessem a ser licitados como PPP. Isso porque tais arranjos público-privados possuem uma estrutura contratual complexa e envolvem elevados custos de transação e, desta forma, não são adequados para projetos e serviços de pequeno porte (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Para diferenciar as PPPs das concessões comuns regidas pela Lei nº 8.987/95, a lei nº 11.079/04, em seu art. 2º, estabelece uma estrutura conceitual que define como parceria público-privada o contrato administrativo de concessão nas modalidades de concessão patrocinada e concessão administrativa:

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Embora a legislação nacional enquadre as PPP como uma modalidade de concessão, elas se diferenciam das concessões tradicionais, sobretudo no que se refere às fontes de remuneração ao parceiro privado. De acordo com Brito e Silveira (2005), nas concessões tradicionais, a cobrança de tarifas é geralmente suficiente para remunerar o parceiro privado. Por outro lado, no caso das PPP, é necessária uma complementação de receitas por parte do setor público para que o projeto de PPP torne-se viável.

A Lei nacional da PPP, nessa perspectiva, introduz uma série de inovações relevantes no âmbito da legislação e regulação dos contratos celebrados entre o setor público e a iniciativa privada no Brasil, cabendo destacar os seguintes aspectos relevantes:

- ❖ A enumeração de diretrizes para direcionar a contratação da parceria público-privada, atendendo aos critérios de interesse público e eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos públicos da sociedade (art.

- 4º);
- ❖ A referência ao compartilhamento de riscos entre o Ente Público e o parceiro privado (art. 5º, III);
  - ❖ A previsão de pagamentos da contraprestação pública variável condicionado ao desempenho do parceiro privado, introduzindo a lógica de controle por resultados ao invés de processos (art. 5º, VII);
  - ❖ A possibilidade de compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos auferidos pelo parceiro privado, decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (art. 5º, IX);
  - ❖ A possibilidade de o Estado prestar garantias, reduzindo os riscos privados de não pagamento pelo governo (art. 8º);
  - ❖ A obrigatoriedade por parte do(s) parceiro(s) privado(s) de constituir, antes da celebração do contrato, uma Sociedade de Propósito Específico - SPE incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria (art. 9º);
  - ❖ A possibilidade de prever no contrato os chamados step-in-rights, isto é, o direito do financiador de intervir no controle da SPE, em caso de inadimplência dos contratos de financiamento (art. 5º, § 2º);
  - ❖ A previsão de mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, como instrumento de solução para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato (art. 11, III).

No entanto, pode-se inferir que dentre as inovações introduzidas pela Lei 11.079/04 destaca-se o compartilhamento de riscos entre o setor público e a iniciativa privada (Quadro 1), o que pode estimular e incrementar a participação de empresas privadas na provisão de bens e serviços públicos.

#### **Quadro 1 - Alocação de riscos nas modalidades de provisão de bens e serviços públicos no Brasil**

	<b>Provisão Pública Direta (Lei 8.666/1993)</b>	<b>PPP (Lei 11.079/2004)</b>	<b>Concessão Pública Tradicional (Lei 8.987/1995)</b>
<b>Setor Público</b>	Assume <b>maior</b> risco	Risco compartilhado com o setor privado	Assume <b>menor</b> risco
<b>Setor Privado</b>	Assume <b>menor</b> risco	Risco compartilhado com o setor público	Assume <b>maior</b> risco

Fontes: Elaborado pelo autor, com base em Brasil (1993; 1995; 2004).

Embora a Lei 11.079/04 seja o marco regulatório nacional das parcerias público-privadas no Brasil, existem diversas outras Leis nacionais cujos conteúdos interferem diretamente em aspectos relevantes para realização de PPPs (Quadro 2), tendo em vista que os projetos de PPPs são destinados para o provimento de bens e serviços públicos.

**Quadro 2 - Leis nacionais relevantes que afetam diretamente a Lei da PPP (Lei Federal nº 11.079/04).**

LEI	O QUE A LEI REGULAMENTA
<b>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88</b> (art. 37, XXI; art. 175)	Art. 37, XXI, especifica que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, estabelecendo exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Art. 175, incumbe ao Poder Público, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.
<b>Lei n.º 8.666/1993</b> (Lei de Contratos Administrativos e Licitações)	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
<b>Lei n.º 8.987/1995</b> (Lei de Concessão de Serviços Públicos)	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
<b>Lei Complementar n.º 101/2000</b> (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

**Fontes:** Elaborado pelo autor, com base em **Brasil** (1988), **Brasil** (1993), **Brasil** (1995) e **Brasil** (2000).

Adicionalmente, de modo a definir as diretrizes do Programa e do Plano

Estadual de PPP, quase todos os entes subnacionais criaram sua respectiva legislação com alinhamento na Lei Federal nº 11.079/04, visando consolidar o programa de parcerias público-privadas no âmbito estadual, cabendo destacar o Estado de Minas Gerais que foi pioneiro no país a adotar um marco legal sobre essa modalidade de provisão (Quadro 3).

**Quadro 3 – Exemplo de algumas Leis de PPP no âmbito estadual.**

LEI	O QUE A LEI REGULAMENTA
<b>Lei nº 14.868, de 16 de Dezembro de 2003</b> (Lei de PPP – Minas Gerais)	Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público- Privadas.
<b>Lei nº 9.290, de 27 de Dezembro de 2004</b> (Lei de PPP – Bahia).	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências.
<b>Lei Nº 14.391, de 07 de julho de 2009</b> que complementa a <b>Lei nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004</b> (Lei de PPP – Ceará)	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas – Programa PPP, no âmbito da Administração Pública Estadual e dá outras providências.
<b>Lei nº 12.765, de 27 de Janeiro de 2005</b> (Lei de PPP – Pernambuco), regulamentada posteriormente pelo <b>Decreto Nº 35.378, de 30 de julho de 2010.</b>	Dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público-Privada, e dá outras providências.
<b>Lei Complementar nº 480, de 03 de Janeiro de 2013</b> que altera a <b>Lei Complementar nº 307, de 11 de outubro de 2005</b> (Lei de PPP – Rio Grande do Norte)	Dispõe sobre normas específicas para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP), no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, institui o Programa Estadual de PPP, na Administração Pública Estadual, e dá outras providências.
<b>Lei nº 5068 de 10 de Julho de 2007</b> (Lei de PPP – Rio de Janeiro)	Institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - PROPAR.

**Fontes:** Elaborado pelo autor, com base em Minas Gerais (2003), Bahia (2004), Pernambuco (2005), Ceará (2009d), Pernambuco (2010b), Rio de Janeiro (2007) e Rio Grande do Norte (2013).

Os entes subnacionais, porém, não dependem de legislação própria para instituir a parceria público-privada no âmbito estadual, uma vez que a Lei 11.079/04 é o marco regulatório nacional da PPP no Brasil, cujo conteúdo aplica-se a todos os Estados membro. No entanto, segundo Coscarelli, B. et al. (2014), as legislações

estaduais de PPP podem ser úteis para guiar os gestores públicos na implantação do ambiente regulatório regional e favorecer: i) a elaboração de regras e limites de atuação fiscal e orçamentária dos governos; ii) o estabelecimento do papel das PPPs na política pública de infraestrutura, com base nos objetivos e no escopo do programa estadual de PPPs; iii) a criação de critérios para autorização de contratos de longo prazo na modalidade de PPP; e iv) a definição de padrões e mecanismos de transparência durante todo o ciclo de vida dos projetos de PPP.

Complementarmente, para realizar contratações de PPPs no âmbito federal e estadual, os programas de parcerias público-privadas precisam estar inseridos na agenda das políticas públicas por meio da execução das políticas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO<sup>9</sup>, na Lei Orçamentária Anual - LOA<sup>10</sup> e no Plano Plurianual - PPA<sup>11</sup>. O intuito é garantir que a estimativa do fluxo de recursos públicos serão suficiente para o cumprimento das obrigações contraídas pela Administração Pública ao longo da execução dos contratos de PPPs, atendendo ao equilíbrio fiscal exigido na LRF/2000<sup>12</sup>.

Nessa perspectiva, a Administração Pública possui limites orçamentários para contratação de PPPs, uma vez que o Ente Público apenas pode instituir programas de parcerias público-privadas até o limite de 5% de sua Receita Corrente Líquida – RCL<sup>13</sup> para pagamento das obrigações contraídas na implantação do projeto de PPP. Logo, quanto maior a RCL, maior o potencial do Ente Público para realização de PPP. Isso, inclusive, sustenta a tese de alguns autores sobre o fato de que as PPPs não podem ser vistas como o único mecanismo para solucionar o problema da escassez de recursos públicos para investimento na infraestrutura do país.

---

<sup>9</sup> Art. 10, alínea C, inciso III da Lei 11.079/04.

<sup>10</sup> Art. 10, alínea C, inciso III da Lei 11.079/04.

<sup>11</sup> Art. 10, alínea C, inciso V da Lei 11.079/04.

<sup>12</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>13</sup> A Lei da PPP nº 11.079/2004 inicialmente autorizou que as contraprestações públicas, referentes às obrigações contraídas pela Administração Pública com todas as PPP, correspondessem a até 1% de sua RCL. A Lei Federal nº 12.024, em 2009, ampliou este limite para 3%. E, por fim, em 2012, a Lei nº 12.766 aumentou o limite para 5% previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/2004, admitindo que os entes subnacionais cumpram também este requisito para viabilizar seus projetos de PPP.

### 3.2. FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DA PPP

O uso da PPP para provisão de infraestrutura e prestação de serviços públicos, de acordo com Väililä (2005), deve também estar relacionado com a racionalidade econômica proporcionada pela interação de ambos os parceiros público e privado, sobretudo quando há presença de falhas de mercado (Quadro 4).

**Quadro 4 - Principais falhas de mercado na provisão de bens e serviços públicos.**

Fatores que podem gerar falhas de mercado	Potenciais efeitos na provisão de bens e serviços públicos
<b>Poder de mercado e monopólio natural</b>	Quando um produtor tem o poder de influenciar na fixação do preço. Isso geralmente ocorre em mercados com características de monopólio natural.
<b>Externalidades</b>	A produção ou consumo de um bem/serviço pode sofrer efeitos colaterais (em termos de custos ou benefícios) em relação a terceiros.
<b>Bens Públicos</b>	Alguns produtos e serviços são caracterizados pela não exclusão e não rivalidade no consumo.

Fontes: Adaptado de Brealey, Cooper e Habib (1997), Lewis (2001), Grimsey e Lewis (2002), Väililä (2005).

Essas falhas de mercado podem implicar em algumas consequências para os projetos de PPPs (BREALEY, COOPER e HABIB, 1997; LEWIS, 2001; GRIMSEY e LEWIS, 2002; VÄLILÄ, 2005). Primeiro, na presença de poder de mercado e monopólio natural, sobretudo quando os custos fixos de produção são altos e o custo médio de produção pode diminuir com a quantidade produzida devido ao efeito da economia de escala, o mercado pode tornar-se pouco atraente para entrada de outros produtores em potencial. Logo, o produtor monopolista pode agir oportunisticamente cobrando um preço acima do preço ótimo social (o custo marginal de produção) para cobrir as suas despesas e, conseqüentemente, a quantidade transacionada será abaixo do ideal social.

Já com relação às externalidades, na medida em que estes efeitos colaterais

são refletidos no preço do bem/serviço em questão, a quantidade transacionada será socialmente abaixo do ideal.

Além disso, considerando a existência de bem público, uma vez que o bem/serviço é produzido, os consumidores individuais não podem ser excluídos do consumo e, conseqüentemente, o consumo realizado por um indivíduo não reduz a possibilidade de consumo por parte de outros indivíduos, inviabilizando muitas vezes a participação da iniciativa privada que possui a lógica do retorno sobre o investimento.

Uma PPP, portanto, deve buscar aliviar tais falhas de mercado combinando as relativas forças do setor público com as do setor privado (IMF, 2004). Por isso, o papel do parceiro privado é acrescentar valor para que o arranjo público-privado seja economicamente superior à oferta pública tradicional, sem que o custo da provisão do bem e serviços público realizado por meio dessa modalidade exceda o seu benefício associado.

Nessa perspectiva, de acordo com Grimsey e Lewis (2005), outro argumento muito utilizado para justificar a utilização de uma PPP é a busca pelo *Value for Money*<sup>14</sup> - *VfM*. Isso porque caracteriza-se pela avaliação quantitativa e econômica da capacidade da PPP produzir ganhos para ambos os parceiros público e privado em relação à provisão tradicional de bens e serviços públicos, com base na melhor combinação entre custo e qualidade durante todo o ciclo do projeto de PPP, de modo a se atingir a melhor adequação de propósito possível (Quadro 5).

---

<sup>14</sup> A expressão inglesa *Value for Money* (VfM), numa tradução livre para o português, significa “valor por dinheiro” e é utilizada na literatura sobre PPP para expressar uma melhor economicidade, vantagens econômicas e/ou geração de valor adicional para a Administração Pública, quando comparando com a modalidade de provisão pública tradicional.

**Quadro 5 - Principais requisitos para que um projeto de PPP possua adequação de propósito.**

<b>Requisito 1</b>	O projeto de PPP é realizado em um ambiente competitivo.
<b>Requisito 2</b>	Utilização de técnicas para avaliação econômica de projetos, incluindo a devida análise de riscos. Isso porque o risco deve ser alocado entre os setores público e privado para que o VfM seja maximizado.
<b>Requisito 3</b>	Realizar comparações entre as opções de financiamento público e privado, de modo justo, realista e abrangente.

Fonte: Adaptado de Grimsey e Lewis (2005).

A mensuração do VfM, de acordo com a European Commission (2003), geralmente utiliza a técnica de avaliação comparativa entre o menor valor presente líquido do fluxo de desembolsos gerado pelo projeto na modalidade PPP e na provisão pública tradicional, destacando-se desta forma dois fluxos de desembolsos:

- ❖ O valor presente líquido do fluxo de desembolsos previstos para o Ente Público no contrato de PPP, incluindo todos os custos adicionais gerado pelo projeto;
- ❖ O valor presente líquido do fluxo de desembolsos previstos para o governo se o projeto fosse implantado nas mesmas condições por meio da provisão pública tradicional, normalmente chamado de *Public Sector Comparator – PSC* (Comparador do Setor Público).

Segundo Grimsey e Mervyn (2005), embora certamente não seja a única forma de avaliar a melhor relação custo-benefício e haja ceticismo por parte de alguns autores, o conceito de PSC tem sido muito adotado como um teste para saber se um projeto de PPP atinge um menor Valor Presente Líquido - VPL dos desembolsos quando comparado com o projeto implantado pela modalidade de provisão pública tradicional. No entanto, para a realização de uma adequada e efetiva análise comparativa, o PSC deve seguir um conjunto de regras (Quadro 6).



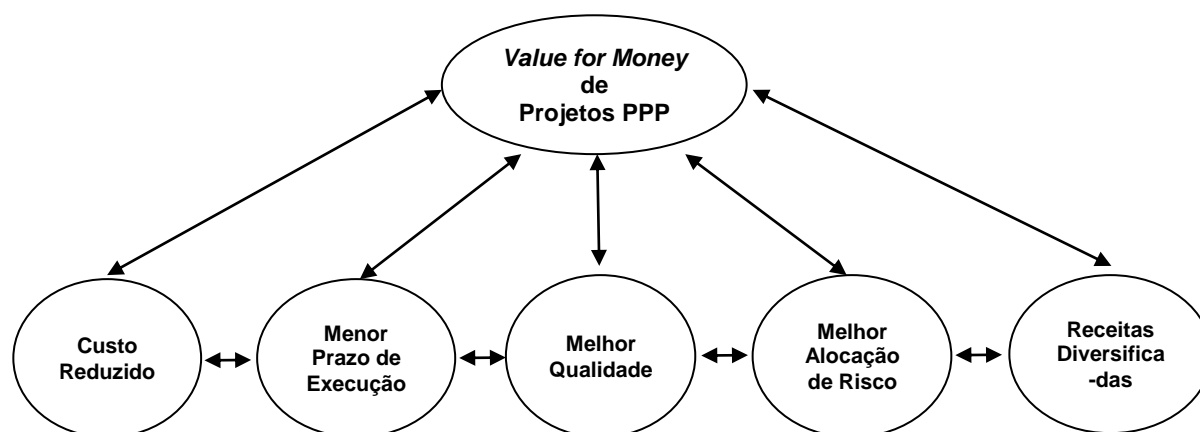
**Quadro 6 - Regras sugeridas para a realização de uma adequada e efetiva análise de PSC.**

<b>Regra 1</b>	Representar o custo total no estágio inicial do desenvolvimento do projeto.
<b>Regra 2</b>	Fornecer uma ferramenta de gestão chave durante o processo de aquisição, focando sua atenção sobre a especificação de resultados, alocação de riscos e custo integral.
<b>Regra 3</b>	Possibilitar um meio adequado para análise do <i>Value for Money – VfM</i> .
<b>Regra 4</b>	Ser um consistente benchmark (referência) e ferramenta de avaliação.
<b>Regra 5</b>	Encorajar a concorrência através da geração de confiança no mercado sobre o fato de que o rigor financeiro e os princípios de probidade serão adotados.

Fonte: Adaptado de Grimsey e Lewis (2005).

Em síntese, verifica-se que a modalidade de PPP demonstra vantagens econômicas se, ao final da análise de VfM, o arranjo público-privado é potencialmente mais apto a apresentar os seguintes fatores: i) custos reduzidos na construção da infraestrutura e prestação do serviço público; ii) maior velocidade na implantação do projeto; iii) melhor qualidade na provisão da infraestrutura e serviço público; iv) melhor alocação de riscos entre os setores público e privado; e v) possibilidade de geração de novas receitas diversificadas (EUROPEAN COMMISSION, 2003; IMF, 2004; WORLD BANK, 2012). A seguir, é apresentada uma ilustração desses fatores (Figura 12), visando melhor demonstrar como tais fatores podem ser inter-relacionados.

**Figura 12 - Fatores relevantes para obtenção de vantagens econômicas em um projeto de PPP.**

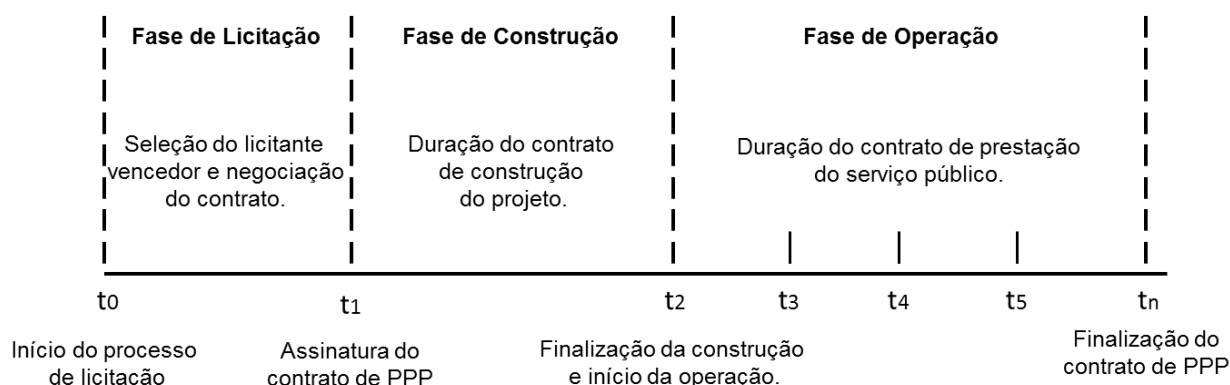


Fontes: Adaptado de European Commission (2003), IMF (2004) e World Bank (2012).

### 3.3. ASPECTOS CONTRATUAIS RELEVANTES DA PPP

Conforme discutido na seção anterior, para ser economicamente viável, a PPP precisa gerar uma combinação de eficiência alocativa e eficiência produtiva, de modo que o *Value for Money* seja superior à provisão pública tradicional. Por isso, enquanto favorecer a eficiência alocativa e produtiva, a criação adicional de valor justifica a participação do parceiro privado na PPP. Embora a participação da iniciativa privada na provisão de bens e serviços públicos não seja uma situação nova, o estabelecimento de uma PPP apenas se concretiza efetivamente quando é assegurado que o setor público obtenha eficiência na alocação do investimento do ponto de vista social e que o setor privado contribua com a sua eficiência produtiva. A PPP pode ser definida como um arranjo onde o setor público firma um contrato de longo prazo com o setor privado, visando a provisão de bens e a operação de serviços públicos, com base em um conjunto de fases (Figura 13).

**Figura 13 - As fases de um projeto de PPP.**



**Fonte: Adaptado de Zheng, Roehrich e Lewis (2008).**

Os projetos de PPP são geralmente complexos em função de serem constituídos por vários acordos que abrangem as fases de concepção, financiamento, definição de garantias contratuais, provisão de ativos e operação do serviço público (ZHENG, ROEHRICH e LEWIS, 2008). Dado a sua característica de longo prazo, os contratos de PPP podem apresentar características de contratos incompletos. Um contrato é dito incompleto quando as partes frequentemente não conseguem prever todas as contingências futuras e nem especificar garantias juridicamente vinculadas às incertezas futuras do projeto (TIROLE, 1999; HART, 2003). A incompletude contratual pode ser potencializada pela falta de diálogo entre

o setor público e privado no processo de elaboração de projetos de PPP no setor de infraestrutura, conforme pode ser observado em MHM (2014). Isso porque a elaboração da concepção do projeto com base apenas na visão do setor público, sem o envolvimento da iniciativa privada, pode aumentar o risco vinculado à probabilidade de ocorrências de falhas contratuais futuras, isto é, após a assinatura do contrato de PPP.

Alguns mecanismos, no entanto, podem contribuir para minimizar os riscos oriundos da possibilidade de ocorrência de falhas contratuais como, por exemplo, a participação da iniciativa privada na modelagem de projetos de infraestrutura, destacando-se o Processo de Manifestação de Interesse – PMI<sup>15</sup> (onde a iniciativa do projeto parte do setor público) e a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP (onde a iniciativa do projeto parte do setor privado). Isso porque tais mecanismos podem ajudar na viabilização de diversos estudos necessários à consecução de projetos públicos com o auxílio da iniciativa privada (MHM, 2014).

A elaboração de um contrato de PPP, nessa perspectiva, requer como desafio o equilíbrio entre os custos de preparação iniciais – gerados, sobretudo, em função da potencial incompletude contratual – e os custos de transação gerados pela probabilidade de renegociação contratual futura (MARQUES e BERG, 2011). Por isso, como oportunismo e renegociação ex-post representam grandes possibilidades de falhas de um contrato de PPP, tais autores argumentam que o ente público deve buscar evitar essa contingência realizando os seguintes procedimentos:

- ❖ Fazer a alocação de risco adequada entre o setor público e privado;
- ❖ Garantir o equilíbrio econômico e financeiro do contrato;
- ❖ Criar mecanismos de pagamento da contraprestação pública baseados em resultados e desempenho do parceiro privado;
- ❖ Assegurar que o licitante vencedor está habilitado para cumprir o contrato;
- ❖ Inibir a possibilidade de renegociação após a licitação e assinatura do contrato; e

---

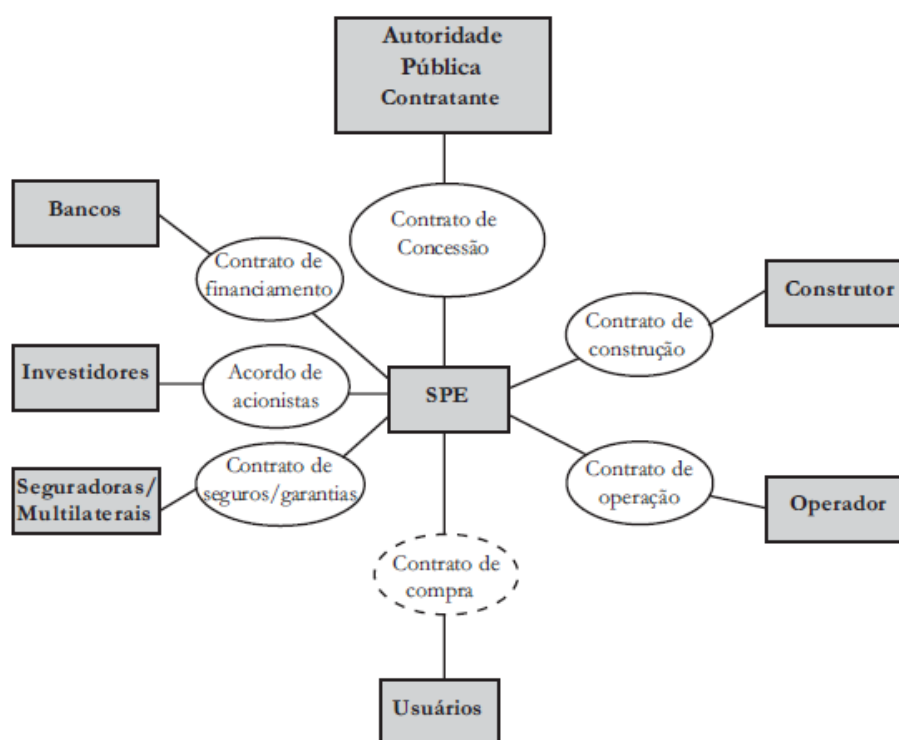
<sup>15</sup> No Brasil, conforme Decreto Federal nº 5.977 de 01 de dezembro de 2006, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) foi consagrado no âmbito da Administração Pública como o modelo principal para participação da iniciativa privada na modelagem de projetos de PPP.

- ❖ Tornar claro os termos de rescisão contratual de forma antecipada.

A possibilidade de oportunismo e de renegociação ex-post em função da complexidade contratual, no entanto, podem ser minimizadas caso seja desenvolvida uma adequada governança relacional entre as partes envolvidas na relação formal do contrato (POPPO e ZENGER, 2002). Isso porque, de acordo com tais autores, quanto maior a complexidade contratual, maior a necessidade de que seja desenvolvido um relacionamento baseado na confiança entre as partes, uma vez que a formalidade contratual e a governança relacional são complementares, sobretudo quando existe uma elevada probabilidade de ocorrência de riscos oriundos de falhas contratuais entre as partes envolvidas.

Observa-se, desta forma, que a modelagem de uma PPP envolve uma estrutura contratual e relacional complexa entre as autoridades públicas contratantes, as sociedades de propósitos específicos - SPE, as empresas construtoras e operadoras, os investidores, os bancos, as seguradoras, os fornecedores de insumos e os usuários (Figura 14).

**Figura 14 - Relação contratual entre os diversos agentes envolvidos em uma concessão de serviço público.**



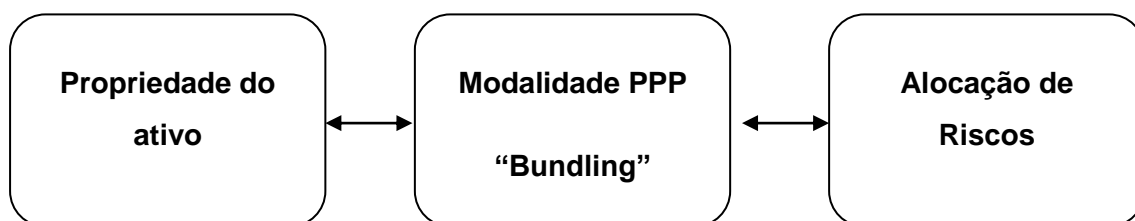
Fonte: Adaptado de Merna e Smith (1994 apud BRITO; OLIVEIRA, 2005).

### 3.4. ESTRUTURAS DE INCENTIVOS CONTRATUAIS DA PPP

A PPP, segundo Brito e Silveira (2005), é um modelo de contratação que introduz uma mudança na lógica de aquisições da Administração Pública. Isso porque favorece a geração de uma estrutura de incentivos para o contrato de PPP, uma vez que o parceiro privado é incentivado a adotar uma visão holística de todo o ciclo de vida do projeto, o que estimula a eficiência e a melhor qualidade na prestação do serviço.

Nessa perspectiva, verifica-se que algumas fontes de incentivos (Figura 15) podem adicionar valor em um projeto de PPP, uma vez que podem afetar a eficiência produtiva na provisão do bem e serviço público.

**Figura 15 - Fontes relevantes de incentivos para eficiência produtiva em projetos de PPP.**



**Fontes:** Hart et al. (1997), Shleifer (1998), European Commission (2003), IMF (2004), Hart (2003), Váila (2005), Bing et al. (2005), Oudot (2005), Dewatripont e Legros (2005), Loosemore (2007) e World Bank (2012).

#### 3.4.1. Propriedade do Ativo

A primeira potencial fonte de incentivos refere-se à propriedade do ativo, uma vez que o direito de propriedade do ativo em uma relação contratual entre os setores público e privado diz respeito à estrutura necessária para a provisão do serviço público (HART, SHLEIFER e VISHNY, 1997; SHLEIFER, 1998). Na PPP, o parceiro privado detém o direito de propriedade do ativo ao longo de todo o ciclo de vida do projeto, sendo esse direito repassado ao parceiro público ao final do período de concessão por meio da reversão dos bens públicos envolvendo na relação contratual do arranjo público-privado.

Ménard (2012), complementarmente, argumenta que em arranjos organizacionais híbridos, onde dois ou mais parceiros tomam decisões estratégicas conjuntamente, um mecanismo específico é necessário para coordenar as atividades conjuntas dos parceiros, assim como duas questões merecem ser analisadas: o direito de propriedade do ativo e os custos de transação envolvidos para a modelagem do arranjo organizacional.

Alguns autores como Hart, Shleifer e Vishny (1997) e Shleifer (1998) também defendem que a eficiência produtiva (redução dos custos de operação) depende da propriedade do ativo, sobretudo quando os contratos são incompletos. Isso porque a propriedade do bem incorpora o poder de negociação sobre situações que não foram previstas no início do contrato. Para tais autores, a ideia central é que o proprietário do ativo possui incentivos mais fortes para aumentar a eficiência produtiva, uma vez que ele possui o direito de controlar o uso do ativo em todas as circunstâncias, sobretudo porque quaisquer mudanças no contrato de prestação de serviço exige o consentimento do proprietário do bem.

Assim, se o proprietário do ativo deseja fazer um novo investimento para redução dos custos de produção, ele pode fazer sem renegociar o contrato. Por outro lado, se um operador que não é o proprietário do ativo pretende fazer o mesmo investimento, ele precisaria do consentimento do proprietário, o que pode gerar uma renegociação de contrato aumentando os custos de transação e, conseqüentemente, reduzir o estímulo para a realização de novos investimentos que contribuiriam para o ganho de eficiência produtiva.

Por isso, numa perspectiva comparada entre o setor público e a iniciativa privada, Hart, Shleifer e Vishny (1997) e Shleifer (1998) argumentam que a propriedade privada geralmente apresenta superioridade em termos de eficiência produtiva. Detendo a propriedade do bem, o parceiro privado possui mais incentivos em relação ao setor público para realizar novos investimentos em busca de melhorar seu desempenho produtivo. Os autores, entretanto, advertem que a busca pelo alcance da eficiência produtiva por parte da iniciativa privada pode comprometer a qualidade do serviço, enfraquecendo os benefícios gerados pela propriedade privada. Isso pode ocorrer, sobretudo, se a rentabilidade proporcionada pelo investimento para obtenção de eficiência produtiva induzir o parceiro privado a se

concentrar na redução dos custos de operação em detrimento da melhoria da qualidade do serviço.

Outro argumento utilizado para se justificar a propriedade privada do ativo, de acordo com o IMF (2004), é que a propriedade privada deve ser preferida em mercados competitivos onde os preços possam ser estabelecidos de forma competitiva. Sob tais circunstâncias, o setor privado é impulsionado pela concorrência de mercado a vender produtos e serviços a um preço cujo valor os consumidores estejam dispostos a pagar.

No entanto, embora as potenciais falhas de mercado discutidas anteriormente possam restringir a existência de mercados competitivos e ensejar a propriedade pública, os riscos oriundos de tais falhas podem ser minimizados por meio da modelagem da PPP, uma vez que nesse arranjo organizacional híbrido são combinadas as vantagens da provisão pública com a provisão privada (IMF, 2004).

Por isso, os contratos assumem uma função relevante, sobretudo quando um projeto apresenta complexidade contratual e características de contratos de longo prazo (BROWN , POTOSKI e VAN SLYKE, 2006; 2009), tendo em vista que os contratos especificam em uma relação comercial as obrigações sob o ponto de vista do comprador e do vendedor do bem e/ou serviço.

Quando o custo, a qualidade e a quantidade do produto não podem ser facilmente especificados, os compradores e os vendedores são incapazes de definir os termos da relação comercial de forma clara e completa, o que remete à ideia de produtos complexos (BAJARI e TADELIS, 2001). Logo, quanto maior a complexidade do produto, maior é a tendência do contrato ser complexo, o que aumenta a probabilidade de o contrato também ser incompleto devido à incerteza associada ao produto (BROWN , POTOSKI e VAN SLYKE, 2006; 2009).

Assim, para que um contrato seja considerado completo, é preciso que compradores e vendedores definam com precisão os direitos e as obrigações para as contingências futuras. No entanto, cabe ressaltar que todos os contratos são incompletos até certo ponto, visto que o futuro contém um número infinito de cenários, alguns dos quais não podem ser previstos com antecedência (TIROLE, 1999; HART, 2003; HART e MOORE, 2008). Isso se justifica pelo fato de que os

custos para se escrever os termos contratuais em sua completude, levando em consideração todos os cenários futuros possíveis, pode exceder os ganhos mútuos entre o comprador e o vendedor, fazendo com que ambas as partes nem sempre possam especificar todos os elementos do contrato com antecedência.

### 3.4.2. Modalidade “Bundling”

Já com relação à segunda potencial fonte de incentivos, observa-se que as modalidades de PPP (Quadro 7) podem apresentar características diversas a depender do envolvimento do parceiro privado nas fases de execução do projeto e favorecer a eficiência produtiva de acordo com o tipo de arranjo escolhido.

#### Quadro 7 – Principais Modalidades de PPP.

Build, Operate and Transfer (BOT)	Design, Build, Operate and Transfer (DBOT)
O ator privado financia, executa a construção e realiza a operação dos ativos. Ao final do contrato, transfere a propriedade dos ativos ao Estado.	Nessa modalidade, além dos aspectos anteriores, o ator privado é também o responsável pelo design do equipamento/bem público.

Fontes: European Commission (2003), IMF (2004) e World Bank (2012).

Na modalidade BOT, o Estado mantém o controle estratégico sobre a concepção do projeto, de modo a aumentar a probabilidade de os interesses sociais serem atingidos, uma vez que a concepção do projeto fica sob a responsabilidade do Ente Público. Por outro lado, na modalidade DBOT, o Estado transfere a responsabilidade da concepção do projeto do bem/equipamento público ao ator privado. Isso geralmente ocorre em projetos onde o parceiro privado possui maior expertise, sendo frequentemente a modalidade mais utilizada em contratos de PPP (EUROPEAN COMMISSION, 2003; IMF, 2004; WORLD BANK, 2012).

Em adição à análise das modalidades de PPPs demonstrada no Quadro 7, Hart (2003) apresenta o conceito de *bundle* e *unbundle*. A provisão por meio da



modalidade *bundle* refere-se ao fato do parceiro privado ser o responsável ao mesmo tempo pela construção do equipamento e operação do serviço público. Por outro lado, a provisão por meio da modalidade *unbundle* relaciona-se ao fato de que a construção e a operação do equipamento público são realizadas por atores privados diferentes. Assim, verifica-se que o conceito de *bundle* está associado às modalidades de parceria público-privada BOT e DBOT.

Essas características, de acordo com Hart (2003), são importantes tendo em vista que existe um *trade-off* no processo de escolha entre as modalidades *bundle* e *unbundle*, tendo em vista que uma estrutura de incentivos pode ser oferecida aos parceiros privados a depender da escolha que é realizada. Na modalidade *bundle*, devido ao fato do construtor ser o mesmo que irá executar a operação do equipamento público, um maior incentivo é oferecido ao parceiro privado para que ele obtenha um melhor desempenho em termos de qualidade e redução de custos na construção do equipamento público. Isso por que o seu desempenho futuro na operação do equipamento será afetado pelo seu desempenho anterior na construção do ativo. Já na modalidade *unbundle*, essa estrutura de incentivos não se observa, visto que o parceiro privado não auferirá benefícios nem sanções no futuro com a operação do equipamento público, decorrente de seu desempenho na construção do ativo.

De acordo com o World Bank (2012), a integração completa (*bundle*) possibilitada pela PPP estimula o parceiro privado a finalizar cada uma das fases do projeto (design, construção, operação, manutenção) de modo que estimula a minimização dos custos totais gerados na provisão da infraestrutura e serviço público. No entanto, Hart (2003) adverte que a provisão por meio da modalidade *unbundle* é aconselhada para os casos em que a qualidade da construção do equipamento público pode ser bem especificada, ao passo que o desempenho/qualidade da operação do serviço público possui difícil processo para sua mensuração. Em contraste, a provisão na modalidade *bundle* é mais aconselhada se o desempenho/qualidade da operação do serviço público pode ser bem especificado, ao passo que a qualidade da construção do equipamento público é de difícil avaliação.

Tiong (1996), adicionalmente, argumenta que os promotores (setor público)

da modalidade BOT devem desenvolver ações de modo a assegurar que a elaboração da proposta de implantação de um projeto por meio dessa modalidade aumente a probabilidade de geração de valor e sucesso na execução do projeto, destacando-se os seguintes Fatores Críticos de Sucesso – FCS (Quadro 8).

**Quadro 8- Fatores Críticos de Sucesso (FCS) em projetos que utilizam a modalidade BOT.**

ITEM	CATEGORIA DO FCS	FATOR CRÍTICO DE SUCESSO
FCS 1	Empreendedorismo e liderança	1.1. Cálculo do risco do projeto; 1.2. Cultivo de “goodwill” (ativos intangíveis como, por exemplo, a reputação) junto ao setor público; 1.3. Desenvolvimento da liderança do executivo chave ou líder do contrato.
FCS 2	Identificação da correta necessidade pública do projeto	2.1. Avaliação precisa da necessidade pública; 2.2. Escolha do parceiro privado ideal; 2.3. Potencial de mercado para se aproximar das características de monopólio; 2.4. Ausência de recursos públicos por parte do Governo.
FCS 3	Fortalezas das empresas integrantes do consórcio	3.1. Identificação e aceite dos objetivos comuns; 3.2. Capacidade para analisar riscos; 3.3. Estratégia efetiva de negociação; 3.4. Visão de futuro do negócio; 3.5. Capacidade para lidar com potenciais conflitos de interesses entre os membros do consórcio; 3.6. Equipe multidisciplinar e multinacional.
FCS 4	Proposta de solução técnica avançada	4.1. Oferta de uma efetiva relação custo x benefício; 4.2. Entrega de soluções em função das necessidades do projeto; 4.3. Execução do projeto no menor período possível.
FCS 5	Oferta de pacotes financeiros diferenciados	5.1. Baixos custos de construção; 5.2. Nível de tarifa/pedágio aceitável; 5.3. Adequada relação entre capital próprio/capital de terceiros; 5.4. Período de concessão.
FCS 6	Oferta de garantias diferenciadas	6.1. Garantias contratuais; 6.2. Garantia de execução do projeto baseada na necessidade pública e não apenas focada na obtenção de retornos econômico-financeiros.

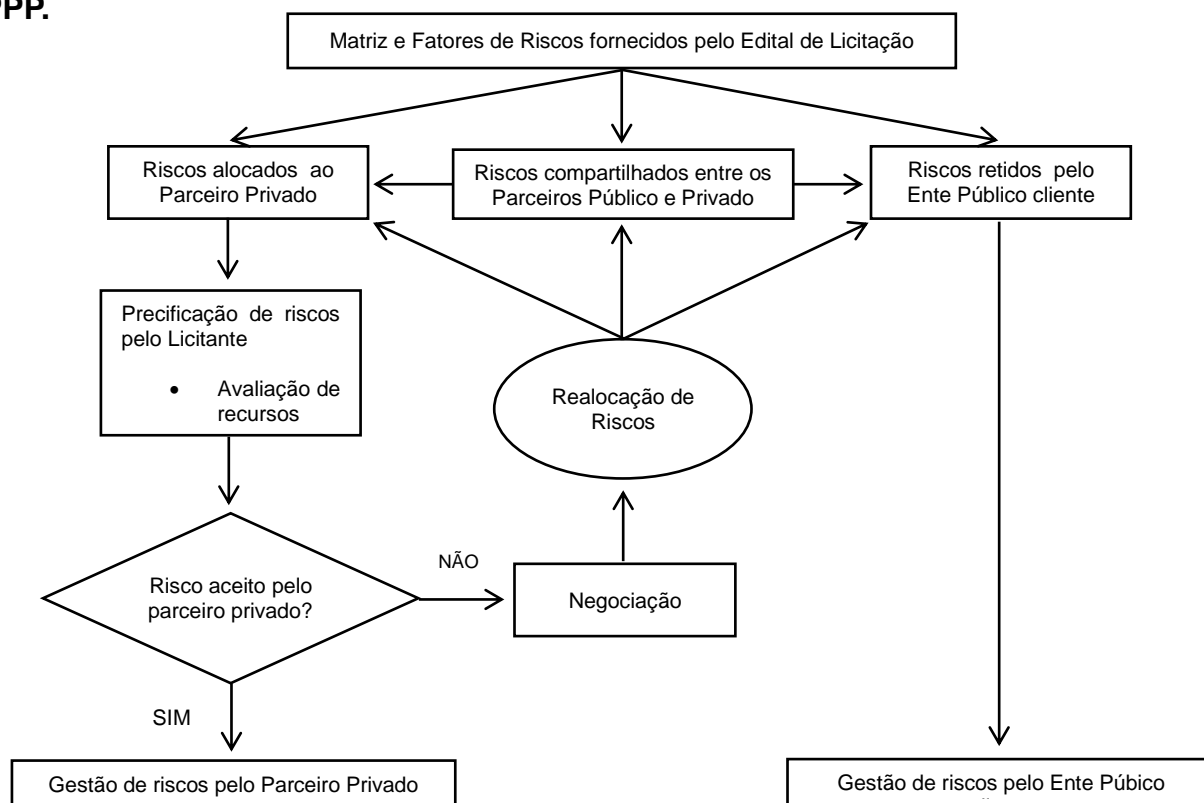
Fonte: Adaptado de Tiong (1996).

Nos contratos de PPP que utilizam a modalidade BOT, portanto, a eficiência advém da possibilidade de integrar elaboração de projeto, construção e operação de infraestrutura em um único parceiro privado. Isso porque é gerado um forte incentivo não só para redução de custos ao longo da execução do contrato de PPP, mas também para a melhoria da qualidade da execução do serviço público, mantendo a dimensão estratégica da política pública no sentido de alocação eficiente do investimento público em uma perspectiva social (BRITO e SILVEIRA, 2005).

### 3.4.3. Alocação de Riscos

Por fim, quanto à terceira potencial fonte de incentivos, o estabelecimento de uma PPP pressupõe a alocação e distribuição de riscos e benefícios entre as partes, de modo que o risco seja alocado ao parceiro que melhor esteja habilitado a administrá-lo e suportá-lo (OUDOT, 2005; DEWATRIPONT e LEGROS, 2005; BING *et al.*, 2005; LOOSEMORE, 2007). O mecanismo de alocação de riscos refere-se ao compartilhamento de riscos entre os setores público e privado – os participantes diretos do projeto de PPP –, sem levar em consideração os usuários finais do projeto (Figura 16).

**Figura 16 - Processo de alocação de riscos em negociação de contratos de PPP.**



Fonte: Bing et al. (2005).

De acordo com Bing et al. (2005), o parceiro público deve identificar os riscos inerentes ao projeto de PPP, estabelecendo os riscos mais relevantes para cada etapa do projeto, a probabilidade de ocorrência de cada evento de risco e as potenciais consequências financeiras. Isso é necessário para que o Ente Público responsável pelo projeto possa definir o tipo e a quantidade de riscos que deve ser

transferido para o parceiro privado. Assim, no processo de concorrência da licitação do projeto de PPP, os potenciais parceiros privados terão conhecimento da matriz e fatores de riscos associados ao projeto, de modo que seja possível uma avaliação e precificação dos riscos de forma mais adequada para ambas as partes.

Para definição da melhor proposta, o valor presente líquido (VPL) dos fluxos de pagamentos para o projeto de PPP deve ser mais baixo do que o equivalente à modalidade de provisão pública tradicional (*Public Sector Comparator – PSC*). Assim, três níveis de fatores de riscos podem impactar os projetos de PPP durante o ciclo de vida do projeto (Quadro 9).

#### Quadro 9- Possíveis fatores de riscos em projetos de PPP.

NÍVEL DE RISCO	FATORES DE RISCOS AGRUPADO POR CATEGORIA
Macro	Político e Políticas Governamentais Macroeconômicos Legal Social Natural
Meso	Seleção de projetos Estruturação financeira Risco de concepção/desing do projeto Construção da infraestrutura/equipamento público Operação do serviço público
Micro	Relacionamento Terceira parte

Fonte: Adaptado de Bing et al. (2005).

Os fatores de riscos Macro, segundo Bing et al. (2005), compreendem os riscos externos ao projeto (riscos exógenos), frequentemente associados às condições: políticas, jurídicas, econômicas, sociais e climáticas. Embora ocorram fora da fronteira do projeto de PPP, suas consequências impactam diretamente sobre os resultados do projeto. Por outro lado, os fatores de riscos Meso correspondem aos riscos de origem interna (endógena), sendo geralmente relacionados aos problemas na implantação do projeto e envolve questões de demanda, localização, concepção, construção e prestação do serviço público. Já os fatores de riscos do nível Micro representam os riscos vinculados ao relacionamento entre os setores público e privado na gestão do contrato de PPP, uma vez que conflitos de interesse no relacionamento podem surgir na execução do projeto, como, por exemplo, o Ente Público concentrar-se na eficiência do projeto sob uma

perspectiva social e o parceiro privado na eficiência produtiva sob o ponto de vista do retorno sobre o investimento.

Nessa perspectiva, de acordo com Brito e Silveira (2005), um dos riscos chave em um projeto de PPP é o risco de demanda, sendo objeto de rigorosa análise por parte dos financiadores do projeto. Nos contratos de PPP, desta forma, o risco de demanda é normalmente compartilhado entre o parceiro público e privado, de modo que o projeto torne-se viável e atrativo para a iniciativa privada. Por isso, o parceiro público geralmente mitiga o risco de demanda por meio de uma complementação de remuneração fixa e/ou variável, utilizando-se de mecanismos de pagamento condicionado ao desempenho do parceiro privado.

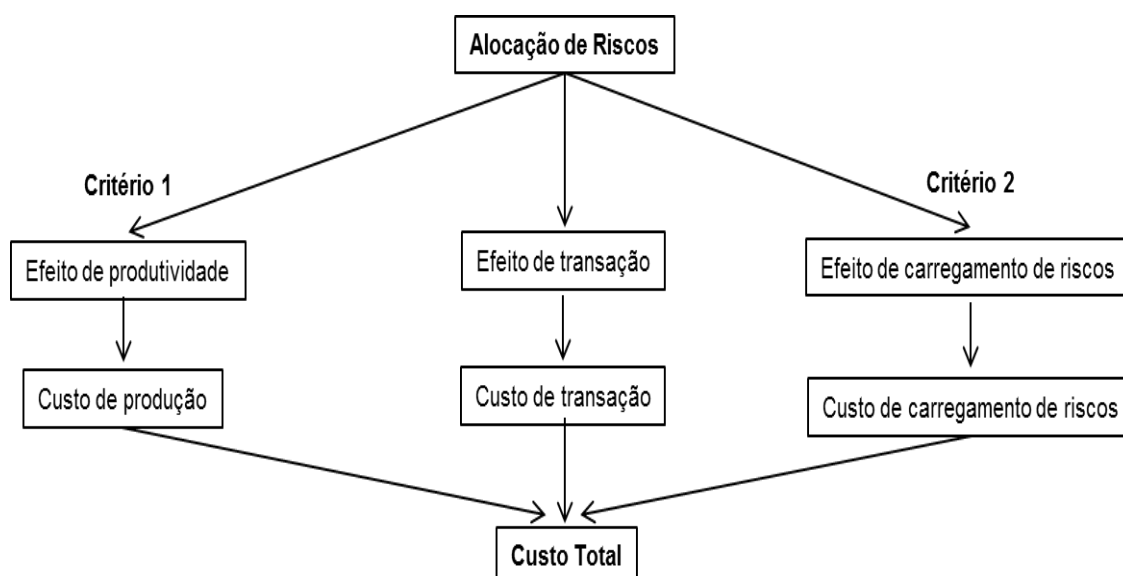
Incertezas associadas à demanda podem dar origem a problemas em contratos de PPP e, desta maneira, o setor público pode oferecer uma garantia mínima de fluxo de caixa – uma espécie de seguro –, de modo a alocar os riscos de forma mais adequada e, conseqüentemente, tornar o projeto de PPP mais atrativo sob o ponto de vista da sustentabilidade econômica (CABRAL e SILVA JÚNIOR, 2013).

Nesse contexto, a importância de agrupar e classificar os riscos de um projeto é permitir uma abordagem estratégica na alocação e compartilhamento de riscos entre os stakeholders do projeto de PPP, permitindo uma gestão mais adequada dos riscos ao longo da execução contratual por parte de ambos os parceiros (BING et al., 2005).

A alocação de riscos, portanto, possibilita a geração de incentivos para a eficiência produtiva em projetos de PPP na medida em que melhora a avaliação e gestão dos riscos por parte de ambos os parceiros público e privado, favorecendo a redução dos custos de implantação e a criação de valor adicional para o projeto de PPP (*Value for Money - VfM*). Isso porque quanto menor a exposição ao risco, o parceiro privado tenderá a precificar um custo menor para o projeto. Por outro lado, quando o parceiro privado tem que carregar um risco elevado, ele pode buscar minimizar qualquer impacto negativo que o risco possa ter durante a execução do contrato, sobretudo aumentando o custo do projeto para compensar possíveis perdas futuras (VÄLILÄ, 2005).

Assim, a avaliação do impacto da alocação de riscos sobre o desempenho de contratos de PPP deve ser realizada por ambos os parceiros público e privado antes da assinatura do contrato, de modo que os riscos sejam alocados corretamente ao parceiro com melhor capacidade para gerenciá-lo e absorvê-lo. Seguindo essa lógica, o desempenho de um contrato de PPP pode ser mensurado em função de três efeitos (Figura 17).

**Figura 17 – Impactos da alocação de riscos sobre a performance de contratos de PPP.**



Fonte: Oudot (2005).

O impacto da alocação de risco sobre o custo total do contrato de PPP, de acordo com Oudot (2005), justifica-se em função de três efeitos. O efeito de produtividade destaca os incentivos para controlar o risco e influencia diretamente nos custos de produção. Isso porque o parceiro privado buscará evitá-los ou minimizá-los, eliminando ou minimizando a probabilidade de ocorrência do risco, o que direta ou indiretamente influencia nos custos de produção. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando um parceiro privado busca evitar atrasos na implantação do projeto de PPP. Por outro lado, o efeito de transação impacta nos custos de transação do projeto de PPP, pois, quando o parceiro privado fica responsável por um dos riscos do projeto, ele buscará a negociação de garantias contratuais para minimizar os efeitos negativos da ocorrência do risco. Já o efeito de carregamento de riscos refere-se aos custos suportados por ambas as partes na medida em que o risco se materializa e impacta de forma diferente as partes envolvidas na relação

contratual, tendo em vista que a alocação de riscos implica em diferentes custos para cada um dos parceiros.

Bajari, Houghton e Tadelis (2014) argumentam que, quando é realizada de forma ineficiente, a alocação de riscos pode ensejar a renegociação futura do contrato, contribuindo para aumentar os custos de transação ex-post, o que muitas vezes ocorre no processo de compras públicas. O processo de alocação de risco, portanto, deve ser realizado de forma otimizada, pois a transferência de riscos de maneira excessiva ou subestimada para o parceiro privado eleva os custos para o comprador: o setor público (OUDOT, 2005). Desta forma, o incremento de *Value for Money* (VfM) em contratos de PPP são geralmente esperados quando os riscos são alocados ao parceiro privado da forma mais otimizada possível (LOOSEMORE, 2007).

## 4. DADOS E MÉTODO

### 4.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A abordagem metodológica utilizada nessa pesquisa caracteriza-se essencialmente como qualitativa, inserida numa perspectiva exploratória e comparativa através de estudo de casos múltiplos (YIN, 2001; FLICK, 2004; POUPART et al., 2010) dos projetos de PPP adotados na provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (Quadro 10).

**Quadro 10 – Modalidades de provisão utilizadas na construção dos 12 novos estádios para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.**

Nº	Nome do Estádio	Ente Federativo	Propriedade do Ativo	Tipo de Intervenção <sup>16</sup>	Modalidade de Provisão	% Escolhas Contratuais
1	Arena Fonte Nova	BA	Público	Reconstrução	PPP	42%
2	Arena Pernambuco	PE	Público	Construção	PPP	
3	Arena das Dunas	RN	Público	Reconstrução	PPP	
4	Arena Mineirão	MG	Público	Reforma	PPP	
5	Arena Castelão	CE	Público	Reforma	PPP	
6	Arena Maracanã	RJ	Público	Reforma	Público/PPP <sup>17</sup>	33%
7	Arena Mané Garrincha	BSB	Público	Reconstrução	Público	
8	Arena da Amazônia	AM	Público	Reconstrução	Público	
9	Arena Pantanal	MT	Público	Reconstrução	Público	
10	Arena Corinthians	SP	Privado	Construção	Privado	25%
11	Arena Beira-Rio	RS	Privado	Reforma	Privado	
12	Arena da Baixada	PR	Privado	Reforma	Privado	

Fontes: Elaborado pelo autor.

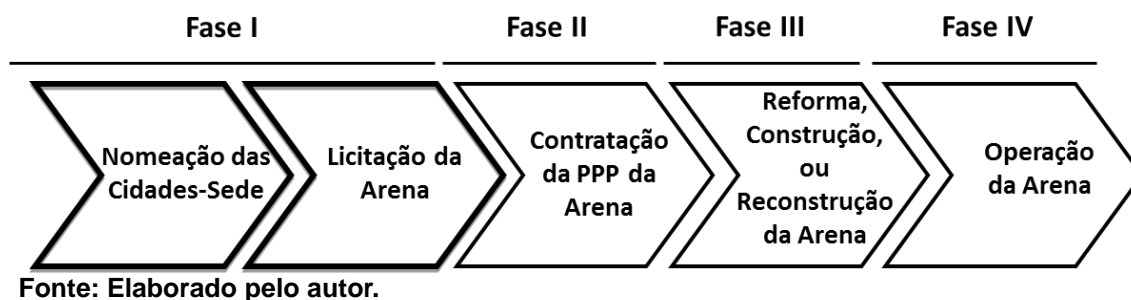
<sup>16</sup> No processo de provisão das novas arenas esportivas foram realizadas três tipos de intervenção: construção, reconstrução e reforma. O termo “construção” significa que o estádio é um novo equipamento esportivo (projeto do tipo *greenfield*). O termo “reconstrução” implica na construção de um novo equipamento esportivo para substituir um estádio já existente utilizando-se do processo de demolição do estádio antigo (projeto do tipo *greenfield*). Já o termo “reforma” relaciona-se ao fato do estádio já existir e ser reaproveitado por meio de adaptações e modernização de sua infraestrutura (projeto do tipo *brownfield*).

<sup>17</sup> A Arena Maracanã foi reformada sob a modalidade de provisão pública tradicional e, após essa etapa, a sua gestão operacional foi repassada para a iniciativa privada por meio de uma concessão administrativa (PPP). Por isso, esse equipamento esportivo não será analisado em profundidade por não se ter sido construído sob a lógica da modalidade de investimento PPP.



Isso porque não objetiva-se medir variáveis, mas sim realizar análises de fenômenos organizacionais relacionados às fases de implantação e gestão dos projetos de PPP estudados (Figura 18).

**Figura 18 - Fases de implantação dos projetos de PPPs das arenas esportiva da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.**



A escolha pela abordagem qualitativa em detrimento da quantitativa justifica-se pelo fato dessa abordagem não se enquadrar como uma metodologia adequada para análise do objeto de estudo dessa pesquisa, uma vez que o número total de projetos de PPP – cinco projetos de 12 arenas esportivas construídas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 – não proporcionaria variáveis quantitativas e com representatividade estatística para a realização de análise multivariada de dados (HAIR et al., 2009). Adicionalmente, verificou-se que os avanços na análise de *Value for Money* sugerem que os aspectos qualitativos na comparação de projetos e as avaliações após a assinatura do contrato proporcionam a análise de dados mais precisos, assim como a sistematização do aprendizado futuro para elaboração e execução de novos projetos de PPP (COSCARELLI et al., 2014). Complementarmente, a abordagem metodológica de estudo de casos e análise comparativa foi utilizada visando aprofundar os conhecimentos acerca das semelhanças e diferenças dos projetos de PPP, assim como visando sedimentar o conhecimento empírico por meio da sistematização teórica da temática do presente estudo (YIN, 2001), objetivando-se responder a seguinte questão de pesquisa: como a escolha da modalidade de investimento PPP influencia na provisão das arenas esportivas adotadas na Copa do Mundo FIFA 2014? Com o objetivo de servir como um guia de análise dos projetos de PPP e responder a questão de pesquisa do presente estudo, adotou-se o seguinte modelo de análise (Quadro 11).

**Quadro 11 - Modelo para análise dos cinco projetos de PPP.**

CONTEXTO	CATEGORIA ANALÍTICA	DIMENSÕES	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO
A influência da escolha de governança PPP na provisão das arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014	Parcerias Público-Privadas (PPP)	A necessidade pública e o contexto do projeto	Situação ex-ante do estádio e as escolhas contratuais do setor público	Aspectos motivadores para implantação do projeto.
				Razões da escolha de governança PPP.
		Aspectos relevantes do contrato e da modelagem dos projetos de PPP	Planejamento da PPP	Elaboração do estudo de viabilidade e a consulta pública do projeto.
			Gestão e Alocação de Riscos	Riscos de construção e as implicações nos custos e prazo de implantação do projeto.
				Riscos de demanda e as implicações na sustentabilidade econômico-financeira do projeto.
			Modelagem Financeira	Estrutura do financiamento.
				Estrutura das garantias.
				Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro.
			Modelagem Operacional	Mecanismos para pagamento da contraprestação pública.
				Indicadores de desempenho.

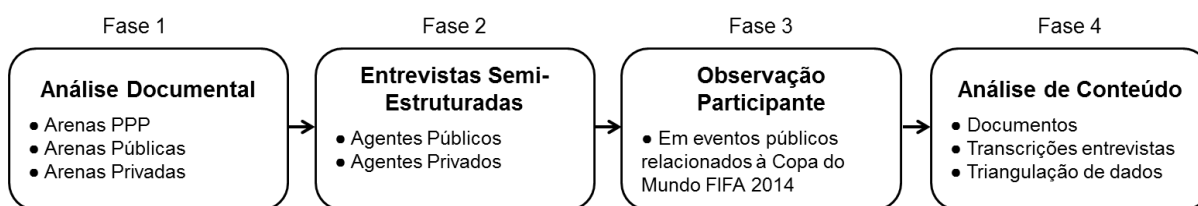
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nessa perspectiva, o percurso metodológico para a coleta e tratamento dos dados será demonstrado a seguir.

#### 4.2. COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

A coleta e o tratamento dos dados capturados e utilizados no presente estudo seguiram quatro fases: análise documental, entrevistas semiestruturadas, observação participante em eventos públicos relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014 e análise de conteúdo (Figura 19).

**Figura 19 - Percurso metodológico para coleta e tratamento dos dados da pesquisa.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação à coleta de dados secundários, adotou-se inicialmente a análise documental exploratória referente a todas as arenas esportivas (pública, privada e PPP), capturados no sítio da internet das instituições públicas envolvidas na gestão da execução do megaevento esportivo, visando possibilitar a análise comparativa com os projetos de PPP, destacando-se os seguintes documentos: editais de licitação e contratos dos projetos de PPP e obras públicas; propostas econômicas dos vencedores das licitações; planos de negócio; estudos de viabilidade econômica; indicadores de desempenho dos projetos; contratos de financiamentos; relatórios de balanço geral da Copa; relatórios de órgãos de controle externo; dentre outros. Assim, o número total de fontes documentais analisadas equivale a 32 documentos.

Na fase de coleta dos dados primários, foi definido como procedimento metodológico a realização de entrevistas semiestruturadas junto aos agentes públicos e privados envolvidos na execução dos projetos de construção e operação das novas arenas esportivas por meio da visita in loco nas 12 cidades-sede<sup>18</sup> (Quadro 12).

<sup>18</sup> A realização das entrevistas nas cidades-sede junto aos agentes públicos e privados foi subsidiada com os recursos do projeto de pesquisa UFBA na COPA/subprojeto Arenas, oriundos do Ministério dos Esportes e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Agradeço ao professor e orientador Sandro Cabral da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA) pelo suporte na condução da entrevista junto aos gestores privado da Arena Fonte Nova, Arena Pernambuco e Arena Corinthians. Agradeço também ao pesquisador Paulo R. C. Reis, doutorando em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA), pelo suporte na condução da entrevista junto ao gestor público do Governo do Estado de Pernambuco (SECOPA-PE).

**Quadro 12 - Cidades-sede, instituições públicas, arenas esportivas e clubes visitados *in loco*.**

Item	Cidades-Sede	Instituições Públicas	Arenas Esportivas e Clubes	Data das Visitas <i>In Loco</i>
1	Salvador	Governo do Estado da Bahia	Arena Fonte Nova + Esporte Clube Bahia	05/02/2014; 27/02/2014; 14/03/2014; 07/05/2014
2	Recife	Governo do Estado de Pernambuco	Arena Pernambuco	20/02/2014; 29/09/2014
3	Natal	Governo do Estado do Rio Grande do Norte	Arena das Dunas	18 a 19/08/2014
4	Belo Horizonte	Governo do Estado de Minas Gerais	Arena Mineirão	08 a 09/09/2014
5	Fortaleza	Governo do Estado do Ceará	Arena Castelão + Ceará Sporting Club	16 a 18/09/2014
6	Brasília	Governo do Distrito Federal	Arena Mané Garrincha	22 a 24/09/2014
7	Manaus	Governo do Estado do Amazonas	Arena da Amazônia	30/09 a 02/10/2014
8	Cuiabá	Governo do Estado do Mato Grosso	Arena Pantanal	06 a 08/10/2014
9	Porto Alegre	Governo do Estado do Rio Grande do Sul	Arena Beira-Rio	14 a 15/10/2014
10	Curitiba	Prefeitura Municipal de Curitiba	Arena da Baixada	29 a 30/10/2014
11	São Paulo	Prefeitura e Governo do Estado de São Paulo	Arena Corinthians	26 a 28/11/2014
12	Rio de Janeiro	Governo do Estado do Rio de Janeiro	Arena Maracanã	04 a 06/02/2015

Fonte: Elaborado pelo autor.

Adicionalmente, a escolha dos atores-chave foi realizada com base em critérios de posição formal ocupada nas instituições públicas e privadas analisadas (Quadro 13). No que se refere às instituições públicas, foram visitadas Secretarias Estaduais e Municipais para Assuntos da Copa do Mundo FIFA 2014, Unidades de Gerenciamento de Projetos da Copa, Comitês Gestor da Copa, Secretarias de Esporte e Lazer, assim como os operadores públicos dos estádios sob a modalidade de provisão pública. Já com relação às organizações privadas, foram visitados os consórcios construtor e operador das arenas esportivas, bem como alguns clubes de futebol que firmaram contrato com tais consórcios.

**Quadro 13 - Perfil dos gestores públicos e privados entrevistados**

CÓDIGO ENTREVISTA	CIDADE-SEDE	CÓDIGO ENTREVISTADO	CARGO ENTREVISTADO	INSTITUIÇÃO DE VÍNCULO
E1	Salvador	Gestor Público #1	Secretário Estadual	Governo do Estado da Bahia (SECOPA-BA)
E2		Getor Privado #1	Presidente	Arena Fonte Nova
E3		Getor Privado #2	Diretor	Esporte Clube Bahia
E4		Getor Privado #3	Diretor	Esporte Clube Bahia
E5	Recife	Gestor Público #2	Secretário Estadual	Governo do Estado de Pernambuco (SECOPA-PE)
E6		Getor Privado #4	Presidente	Arena Pernambuco
E7	Natal	Gestor Público #3	Secretário Estadual	Governo do Estado do Rio Grande do Norte (SECOPA-RN)
E8	Belo Horizonte	Gestor Público #4	Chefe de Gabinete	Governo do Estado de Minas Gerais (SECOPA-MG)
E9		Getor Privado #5	Gerente	Arena Mineirão
E10	Fortaleza	Gestor Público #5	Secretário Estadual	Governo do Estado do Ceará (SECOPA-CE)
E11		Getor Privado #6	Gerente	Arena Castelão
E12		Getor Privado #7	Presidente	Lagardère / Arena Castelão
E13		Getor Privado #8	Diretor	Ceará Sporting Club
E14		Getor Privado #9	Superintendente Obras	Galvão Engenharia
E15	Brasília	Gestor Público #6	Secretário Distrital	Governo do Distrito Federal (UGP COPA)
E16		Getor Público #7	Diretor	Arena Mané Garrincha / Fundação Vila Olímpica
E17	Manaus	Gestor Público #8	Coordenador UGP Copa	Governo do Estado do Amazonas (UGP COPA)
E18		Getor Público #9	Diretor	Arena da Amazônia / Fundação Vila Olímpica
E19	Cuiabá	Gestor Público #10	Secretário Estadual	Governo do Estado de Mato Grosso (SECOPA-MT)
E20		Getor Público #11	Gerente	Arena Pantanal
E21	Porto Alegre	Gestor Público #12	Secretário Estadual	Governo do Rio Grande do Sul (Secretaria de Esporte e Lazer)
E22		Gestor Público #13	Coordenador UGP Copa	Governo do Rio Grande do Sul (UGP COPA)
E23		Getor Privado #10	Gestor	Arena Beira-Rio / Sport Club Internacional
E24	Curitiba	Gestor Público #14	Secretário Municipal	Governo Municipal de Curitiba - PR (SECOPA)
E25		Getor Privado #11	Presidente	Arena da Baixada / Clube Atlético Paranaense
E26	São Paulo	Gestor Público #15	Coordenador executivo	Governo do Estado de São Paulo (Comitê Gestor da Copa)
E27		Gestor Público #16	Assessor	Prefeitura de São Paulo (Comitê Gestor da Copa)
E28		Getor Privado #12	Presidente	Arena Corinthians / Sport Club Corinthians
E29		Getor Privado #13	Especialista Esportivo	Jornal Agora São Paulo
E30	Rio de Janeiro	Getor Privado #14	Diretor	Arena Maracanã

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado no Quadro 13, foram realizadas 30 entrevistas, sendo com 16 gestores públicos e com 14 gestores privados, totalizando a gravação de 28 horas e 48 minutos de áudio de entrevistas. No entanto, para a realização dessa dissertação, uma ênfase foi dada às entrevistas referentes aos gestores públicos e privados envolvidos com os projetos de PPP, as quais foram transcritas de modo que fosse permitida a leitura analítica para identificar o posicionamento dos entrevistados com relação às questões. Naturalmente, a disponibilidade dos informantes privilegiados limitou a expansão da amostra, o que foi compensado pela análise documental.

Cabe destacar que o uso da técnica de entrevistas para coleta de dados possibilitou capturar as percepções dos gestores públicos e privados, com base na visão privilegiada de suas respectivas posições formais, assim como a compreensão do papel das instituições públicas e privadas na execução dos projetos analisados. A

decisão de realizar entrevistas semiestruturadas se justificou em função da reduzida literatura específica sobre a temática investigada: PPP para provisão de estádios de futebol. Além disso, assumiu-se que a realização de entrevistas contribuiria para ampliar o conhecimento em profundidade sobre os aspectos relacionados com a modelagem contratual dos projetos analisados. Embora o uso de entrevistas não tenha caráter amostral, visto que seu objetivo não é estatístico, mas sim qualitativo, considerou-se que essa técnica possui um caráter representativo, bem como auxiliaria na compreensão das diferentes percepções dos atores públicos e privados entrevistados envolvidos na execução de tais projetos. Apesar de parcial, as análises inferidas a partir dos dados primários coletados são extremamente qualificadas devido à experiência e posição organizacional dos atores-chave entrevistados.

Após a etapa de coleta de dados e observação participante em eventos públicos relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014, utilizou-se a análise de conteúdo como técnica para tratamento de dados, combinando o material bibliográfico, as fontes documentais e as transcrições das entrevistas com ênfase para os projetos de PPP analisados. Por fim, adotou-se a triangulação de dados para aumentar a confiabilidade dos achados da pesquisa (BARDIN, 2009), assim como foi utilizado o software NVivo 10 for Windows para codificação, análise e operacionalização da análise de conteúdo, conforme demonstra o Quadro 14.

**Quadro 14 - Codificação utilizada para análise de conteúdo dos cinco projetos de PPP.**

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Temas de Análise</b>	<b>Códigos</b>
(1) Referencial teórico; (2) Transcrições de entrevistas; (3) Editais de PPP e anexos; (4) Contratos de PPP e anexos; (5) Contratos de Financiamentos; (6) Estudos de Viabilidade das PPP; (7) Planos de negócio; (8) Relatórios de Balanço Geral da Copa; (9) Relatórios de Órgãos de Controle Externo.	<i>Value for Money</i>	Prazo de Implantação
		Custos de Provisão
		Alocação de Riscos
		Receitas Diversificadas
	Incentivos Contratuais	Direito de Propriedade do Ativo
		Modalidade “Bundling” e Mensuração de Desempenho
		Compartilhamento de Riscos e Ganhos

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5. CASOS ESTUDADOS: ARENAS ESPORTIVAS CONSTRUÍDAS PARA A COPA DO MUNDO FIFA BRASIL 2014 SOB A LÓGICA DA PPP

Nesse capítulo os cinco projetos de PPP estudados (Arena Fonte Nova/Bahia; Arena Mineirão/Minas Gerais; Arena Pernambuco/Pernambuco; Arena Castelão/Cerará; e Arena das Dunas/Rio Grande do Norte) são analisados criticamente e descritos à luz da relação contratual firmada entre parceiros públicos e privados, destacando-se a análise das seguintes dimensões: (1) contexto do projeto e necessidade pública; (2) estudo de viabilidade e consulta pública; (3) gestão e alocação de riscos; (4) modelagem financeira; e (5) modelagem operacional. Objetiva-se, portanto, identificar as semelhanças e as diferenças entre os casos estudados, assim como os aspectos contratuais da modelagem dos projetos à luz das teorias existentes sobre PPP.

### 5.1. CONTEXTO DO PROJETO E NECESSIDADE PÚBLICA

#### 5.1.1. Arena Fonte Nova

A Arena Fonte Nova está localizada na cidade de Salvador, capital do Estado da Bahia e a primeira capital do Brasil desde a fundação da cidade em 1549 até 1763, quando a capital do Brasil foi transferida para a cidade do Rio de Janeiro. A cidade de Salvador possui cerca de 2,9 milhões de habitantes, sendo considerada a terceira cidade mais populosa do Brasil<sup>19</sup>. Já o Estado da Bahia possui uma população estimada de 15,1 milhões de habitantes<sup>20</sup> e apresentou um Produto Interno Bruto – PIB anual equivalente a 167 bilhões<sup>21</sup> em 2012, sendo considerado na ocasião o oitavo maior PIB entre os Estados da República Federativa do Brasil.

Quando a cidade de Salvador foi confirmada como cidade-sede da Copa do Mundo FIFA 2014 em 2007, o Governo do Estado da Bahia optou pela a modalidade

---

<sup>19</sup> Informações disponíveis em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 08/01/2015.

<sup>20</sup> Informações disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba>. Acesso em: 08/01/2015.

<sup>21</sup> Informações disponíveis em: [http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/estadual/anual/relpib\\_estadual\\_2012.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/estadual/anual/relpib_estadual_2012.pdf). Acesso em 08/01/2015.

de Parceria Público-Privada para reconstrução, operação e manutenção do novo equipamento público esportivo. A PPP foi evocada com base na expectativa do Poder Concedente de garantir a construção do novo estádio dentro do prazo exigido pela FIFA e com menores custos, assim como para assegurar que a cidade de Salvador tivesse condições de continuar como cidade-sede do megaevento esportivo.

De acordo com o gestor público entrevistado do Governo do Estado da Bahia, essa modalidade de provisão foi adotada tendo em vista que o Estado não poderia realizar investimentos diretos para reconstrução da nova arena esportiva, assim como o Estado desejava obter agilidade e economicidade no processo de construção do novo equipamento.

[...] O Estado não pode direcionar seus esforços diretos para equipamentos dessa natureza. Um equipamento esportivo deve ser construído e operado por um agente privado, pois caso contrário ele não dá resultados. [...] A segunda razão é que esse modelo de PPP permite que o processo de construção pelo ator privado seja mais rápido do que se tivesse sido construído pelo Estado. [...] E isso não é confissão da falência do Estado? Não, não é. O Estado poderia construir, porém não no prazo de dois anos, pois a legislação que normatiza e orienta o Estado para construção própria dificulta o processo e nós estaríamos sofrendo a mesma situação que alguns estádios estão passando para ser entregue. [...] Isso gera um conjunto de discussões, perda de tempo e de aditivos a cada acréscimo. Pode ver que é uma realidade das obras públicas no país. Começa com um preço e vai terminar com outras duas vezes mais ou até três vezes mais. A PPP assegura preço certo, a não ser que você queira fazer mudanças [...] (Gestor Público #1).

Adicionalmente, na expectativa de gerar potenciais legados com a realização do megaevento esportivo, o Governo do Estado da Bahia decidiu pela reconstrução do novo equipamento no mesmo local do antigo estádio, tendo em vista um plano de ação para revitalização do bairro do centro da cidade de Salvador, evitando a degradação social nesta área ao atrair investimentos econômicos diversos. Além disso, a importância de se manter o mesmo local para construção do novo estádio se justifica em função do equipamento esportivo situar-se na região do Dique do Tororó, considerado como um cartão postal da cidade e único manancial natural da cidade que é tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

[...] Há oportunidades em diversos âmbitos que megaeventos esportivos podem trazer para o Estado. Sabemos que um evento como a Copa do Mundo FIFA, com sua agenda, é tanto indutor como catalisador de projetos.



Então, esse conjunto de oportunidades econômicas, sociais, ambientais e culturais foi o que nos levou a decisão para sediá-lo em nosso Estado. [...] Não foi apenas levado em consideração a construção de um estádio de grande porte para atender somente ao futebol, mas fazer no centro histórico da cidade para com isso impactar em seu processo de revitalização. Um dos legados desse equipamento é o impacto urbano, que inclusive gerou valorização imobiliária em todo seu entorno e não gerou nenhuma desapropriação, isso é um dado positivo [...] (Gestor Público #1).

O projeto de reconstrução do novo equipamento público esportivo, nessa perspectiva, foi modelado para substituir o antigo Estádio Octávio Mangabeira (Fonte Nova), o qual era administrado pela Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia – SUDESB. Isso porque o antigo Estádio da Fonte Nova havia sido inaugurado em 1951 e por conta disso já apresentava um forte desgaste em sua infraestrutura. Cabe destacar que o antigo estádio estava interditado desde o ano de 2007, quando ocorreu um acidente ocasionado pelo desabamento de parte de um setor da arquibancada vitimando alguns torcedores do Esporte Clube Bahia<sup>22</sup>, o que tornou latente a necessidade de uma intervenção em sua infraestrutura independentemente da realização da Copa do Mundo FIFA 2014. De acordo com a Administração Pública Baiana, a realização do megaevento esportivo representou:

[...] uma excelente oportunidade para reconstrução do principal equipamento esportivo do Estado que, ao longo dos anos, vinha se degradando e já não oferecia condições de segurança (BAHIA, 2009c, p. 02).

O projeto de PPP, portanto, foi delineada com o objetivo de transformar o antigo estádio da Fonte Nova em uma arena esportiva multiuso, com capacidade para 50 mil torcedores, de modo a atender às exigências da FIFA para sediar os jogos do megaevento. Para tanto, esse projeto foi inserido no Programa Estadual de Parceria Público-Privada do Governo do Estado da Bahia, sendo um dos primeiros contratos de PPP do Estado. Por um período de 35 anos, a PPP foi firmada entre o Governo do Estado da Bahia, representado pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE, na qualidade de poder concedente, e a Fonte Nova Negócios e Participação S.A. – FNP, sociedade de propósito específico (SPE) formada pelas empresas construtoras Odebrecht e OAS (Tabela 1).

---

<sup>22</sup> Informações disponíveis em: <http://esporte.uol.com.br/futebol/ultimas/2007/11/25/ult59u138101.jhtm>. Acesso em: 05/06/2014.

**Tabela 1 – Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena Fonte Nova.**

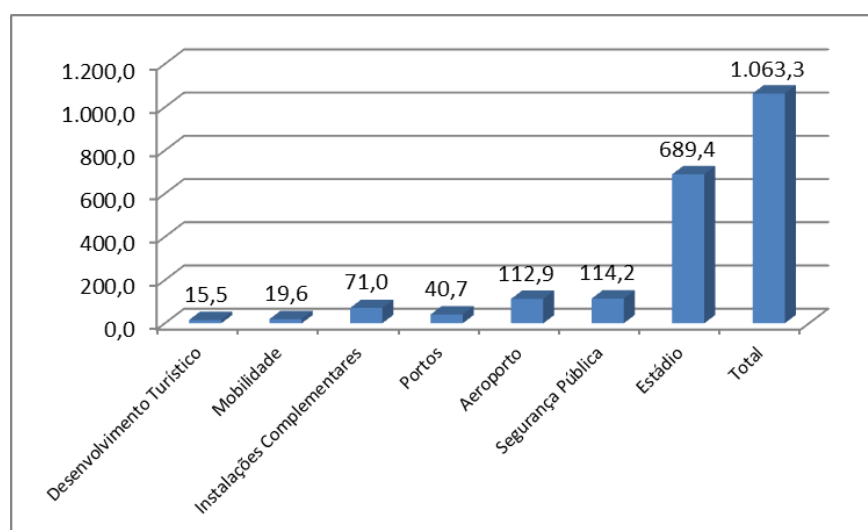
<b>Segmento do Projeto</b>	<b>Tipo de Intervenção/Obra</b>
Estádios	Reconstrução de Estádio
<b>Capacidade Total (Fixa + Temporária)</b>	<b>Cidade-Sede</b>
55.045	Salvador-BA
<b>Modalidade de Licitação</b>	<b>Tipo de Licitação</b>
Concorrência Internacional	Menor Preço e Melhor Técnica
<b>Modalidade de Concorrência</b>	<b>Limite Máximo de Empresas no Consórcio</b>
Concessão Administrativa	Sem limite
<b>Licitantes</b>	<b>Licitante Vencedor</b>
Consórcio OAS/Odebrecht	Consórcio OAS/Odebrecht
<b>Concessionária / Sociedade de Propósito Específico</b>	<b>Prazo de Concessão</b>
Fonte Nova Negócios e Participações S.A.	35 anos
<b>Órgão Responsável</b>	<b>Ente da Federação</b>
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte - SETRE	Estado da Bahia
<b>Objeto</b>	
Contratação, em regime de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, do serviço de operação do Estádio Fonte Nova, precedido da realização de obras de reconstrução do estádio, segundo os termos e condições deste contrato, inclusive padrões de qualidade e adequação constantes no Anexo 4.	
<b>Valor do Contrato Estimado no Edital</b>	<b>Valor Estimado do Contrato na Assinatura</b>
R\$ 605.478.522,00	R\$ 591.711.185,00
<b>Custo Real da Obra</b>	<b>Custo Real por Assento</b>
R\$ 689.482.085,00	R\$ 12.526,00
<b>Garantia de Proposta do Licitante Exigida pelo Edital</b>	<b>Garantia Inicial do Vencedor para Execução do Contrato</b>
R\$ 5.000.000,00 (valor estipulado conforme Lei Estadual nº 9.433/05)	R\$ 59.171.118,50 (10% do valor do contrato)
<b>Valor de contraprestação pública proposto pelo consórcio vencedor</b>	<b>Valor máximo de contraprestação estipulado no edital</b>
R\$ 107.320.000,00	R\$ 107.600.000,00
<b>Ressarcimento PMI</b>	<b>Recebedor(es) do Ressarcimento dos Estudos</b>
R\$ 2.552.650,00	KPMG Structured Finance S.A / Machado Meyer Sandacz Ópice Advogados / Setepla Tecnometal Engenharia S/A e Schultz + Partner Architekten.
<b>Data de Publicação do PMI</b>	<b>Período de Consulta Pública</b>
09/04/2009	10/08/2009 a 09/09/2009
<b>Data de Publicação do Edital</b>	<b>Data de Assinatura do Contrato de PPP</b>
15/10/2009	21/01/2010
<b>Data de Assinatura dos Contratos de Financiamentos BNDES e BNB</b>	<b>Data de Assinatura dos Aditivos do Contrato de PPP</b>
29/12/2010 (BNDES) e 30/12/2010 (BNB)	1º 21/06/2010; 2º 07/07/2011; 3º 03/07/2012; 4º 28/12/2012
<b>Data de Início da Obra</b>	<b>Data de Entrega da Obra</b>
Junho/2010	Março/2013
<b>Data entrega da obra / Início da Operação</b>	<b>Data Prevista Encerramento Contrato de PPP</b>
05/04/2013	Fevereiro/2046

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2009a; 2010a), BNDES (2010a), BNB (2010) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

A partir da Figura 20, observa-se que o projeto de PPP para reconstrução da

Arena Fonte Nova representou o maior aporte de recurso (689,4 milhões) dentro da matriz de responsabilidade da Copa (R\$ 1.063,3 milhões<sup>23</sup>) na cidade-sede de Salvador, o que equivale a 65% do total de investimentos previstos estritamente em função do megaevento esportivo. O acompanhamento e a fiscalização da execução contratual da fase de reconstrução do estádio ficaram sob a responsabilidade da Secretaria Estadual da Copa do Mundo FIFA 2014 – SECOPA<sup>24</sup> Bahia.

**Figura 20 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Salvador-BA.**



Fonte: Brasil (2014b).

Outra questão importante para se destacar é que, no ano de publicação do edital da PPP em 2009, a Receita Corrente Líquida – RCL do Estado da Bahia equivalia a R\$ 15,7 bilhões (STN, 2011), sendo a quinta maior RCL dentre os demais Estados Brasileiros. Isso permitiria, por exemplo, ao Ente Público contratar Parcerias Público-Privadas com contraprestação pública anual até o valor de aproximadamente R\$ 473,6 milhões<sup>25</sup>, levando em consideração o somatório das contraprestações públicas de todos os projetos de sua carteira de PPP. Assim, verifica-se que a contraprestação anual do projeto de PPP da Arena Fonte Nova, no

<sup>23</sup> Informação disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/home.seam?cidadeSede=11>. Acesso em: 04 de agosto de 2014.

<sup>24</sup> Inicialmente foi criado o Comitê Gestor da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014 por meio do Decreto Estadual nº 11.904 de 22 de dezembro de 2009, o qual teve posteriormente sua estrutura organizacional e de cargos modificados para Secretaria Estadual da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, por meio da Lei Estadual nº 12.212 de 04 de maio de 2011.

<sup>25</sup> Nessa época, o limite máximo equivalia a 3% da RCL. No entanto, a partir de 2012, a Lei Nacional da PPP 11.079/2004 alterou esse percentual para 5% da RCL.

valor de R\$ 107,3 milhões, representou na ocasião 22,6% do potencial total de receitas disponíveis para pagamentos públicos destinados a projetos de PPP do Estado Baiano. Cabe também destacar que o Estado da Bahia é considerado o Estado vice-líder em termos de realização de projetos de PPP, sendo o Estado de Minas Gerais o líder na adoção dessa modalidade de investimentos.

### 5.1.2. Arena Mineirão

A nova Arena Mineirão está localizada na cidade de Belo Horizonte, a qual foi fundada em 12 de dezembro de 1897 e é capital do Estado de Minas Gerais. A cidade de Belo Horizonte é a terceira maior região metropolitana do país e possui cerca de 4,8 milhões de habitantes, além de ser a primeira cidade planejada do país. Minas Gerais possui um Produto Interno Bruto (PIB) médio anual equivalente a R\$ 287 bilhões e população estimada de 19,6 milhões de habitantes<sup>26</sup>.

Com a escolha de Belo Horizonte como uma das cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e a indicação do Estádio Governador Magalhães Pinto<sup>27</sup> (Mineirão) como palco principal para a realização dos jogos do mundial de futebol, verificou-se a necessidade de adequação da infraestrutura do antigo Estádio do Mineirão ao padrão internacional de arena esportiva exigido pela FIFA, tendo em vista que o equipamento público esportivo foi construído em 1965 e apresentava aparente desgaste em sua infraestrutura. No entanto, o novo projeto arquitetônico para reforma e transformação do antigo estádio na Arena Mineirão não alterou a sua fachada em relação ao projeto anterior inaugurado em 1965, visto que a antiga arquitetura foi tombada pelo patrimônio histórico da cidade de Belo Horizonte.

Para o projeto de reforma do novo equipamento esportivo, o Governo do Estado de Minas Gerais entendeu como melhor alternativa a realização de uma PPP

---

<sup>26</sup> Informações disponíveis em: <https://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/9940-dados-gerais-minas/5681-dados-gerais/5146/5044>. Acesso em: 10/01/2015.

<sup>27</sup> Cabe salientar que esse equipamento público esportivo era administrado pela autarquia Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais – ADEMG, a qual foi extinta pela Lei Estadual nº 21.083/2013 após a concretização da PPP.

no âmbito do Programa Estadual de Parceria Público-Privada<sup>28</sup> do Governo do Estado, mediante concessão administrativa que teve como objeto de contratação a realização de obras de reforma, exploração comercial e manutenção do novo estádio por um período de 27 anos, incluindo 2 anos para a reforma e 25 anos para operação do novo estádio (Tabela 2).

**Tabela 2 - Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena Mineirão.**

<b>Segmento do Projeto</b>	<b>Tipo de Intervenção/Obra</b>
Estádios	Reforma de Estádio
<b>Capacidade (Fixa + Temporária)</b>	<b>Cidade-Sede</b>
62.170	Belo Horizonte-MG
<b>Modalidade de Licitação</b>	<b>Tipo de Licitação</b>
Concorrência Internacional	Menor Preço e Melhor Técnica
<b>Modalidade de Concorrência</b>	<b>Limite Máximo de Empresas no Consórcio</b>
Concessão Administrativa	6 empresas
<b>Licitantes</b>	<b>Licitante Vencedor</b>
Consórcio Construcap - Egesa - Hap.(Novo Mineirão).	Construtoras Construcap, Egesa e Hap.
<b>Concessionária / Sociedade de Propósito Específico</b>	<b>Prazo de Concessão</b>
Minas Arena – Gestão de Instalações Esportivas S.A.	27 anos
<b>Órgão Responsável</b>	<b>Ente da Federação</b>
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG	Estado de Minas Gerais
<b>Objeto</b>	
Exploração, mediante concessão administrativa, da Operação e manutenção, precedidas de obras de reforma, renovação e adequação do Complexo do Mineirão, em conformidade com a Lei Federal Nº 11.079/2004 e a Lei Estadual Nº 14.868/2003.	
<b>Valor do Contrato Estimado no Edital</b>	<b>Valor Estimado do Contrato na Assinatura</b>
R\$ 771.739.248,13	R\$ 677.353.021,85
<b>Custo Real da Obra</b>	<b>Custo Real por Assento</b>
R\$ 677.353.021,00	R\$ 10.895,00
<b>Garantia de Proposta do Licitante Exigida pelo Edital</b>	<b>Garantia Inicial do Vencedor para Execução do Contrato</b>
R\$ 7.717.392,48 (1% do valor estimado do contrato no edital)	R\$ 77.173.924,81 (10% do valor estimado do contrato no edital)
<b>Valor de Contraprestação Pública proposto pelo Consórcio Vencedor (Anual)</b>	<b>Valor Máximo de Contraprestação Estipulado no Edital (Anual)</b>
R\$ 44.400.000,00	Valor máximo não estipulado.
<b>Ressarcimento Projetos Básico e Arquitetônico</b>	<b>Recebedor(es) do Ressarcimento dos Estudos</b>
Não se aplica.	Não se aplica.
<b>Data de Publicação do PMI</b>	<b>Período de Consulta Pública</b>
Não se aplica.	28/04/2010 a 31/05/2010
<b>Data de Publicação do Edital</b>	<b>Data de Assinatura do Contrato de PPP</b>

<sup>28</sup> Vale destacar que o Estado de Minas Gerais foi o primeiro Ente Público Brasileiro a executar e instituir um programa de PPP, mediante publicação da Lei Mineira de PPP nº 14.868/2003 anteriormente à publicação da Lei Nacional de PPP nº 11.079/2004.

23/06/2010	21/12/2010
<b>Data de Assinatura do Contrato de Financiamento BNDES</b>	<b>Data de Assinatura dos Aditivos do Contrato de PPP</b>
14/10/2011	1º 16/08/2011; 2º 13/01/2012; 3º 15/05/2013; 4º 27/11/2013
<b>Data de Início da Obra</b>	<b>Data de Entrega da obra</b>
Janeiro/2011	21/12/2012
<b>Data de Início da Operação</b>	<b>Data Prevista Encerramento Contrato de PPP</b>
21/12/2012	Dezembro/2037

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Minas Gerais (2010a; 2010b), BNDES (2011a) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

A PPP da Arena Mineirão, portanto, foi firmada entre o Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, na qualidade de Poder Concedente, e a SPE Minas Arena – Gestão de Instalações Esportivas S.A., formada pelo consórcio das construtoras Construcap, Egesa e Hap. De acordo com o gestor público da Administração Pública Mineira, a modalidade de PPP demonstrou mais vantagens econômicas para o Ente Público, levando-se em consideração os critérios de *Value for Money*, eficiência na alocação dos riscos e eficiência na operação do equipamento público esportivo.

[...] Para o Estado, a PPP demonstrou ser a melhor alternativa de investimento público, levando em consideração a realização de gastos públicos de maneira mais responsável, o ganho de eficiência na gestão do equipamento, a qualidade do nível de prestação de serviço para a sociedade e a eficiência na alocação dos riscos do projeto. Por meio de um estudo de *Value for Money*, a opção pela PPP se mostrou melhor do que todas as outras numa perspectiva socioeconômica [...] (Gestor Público #4).

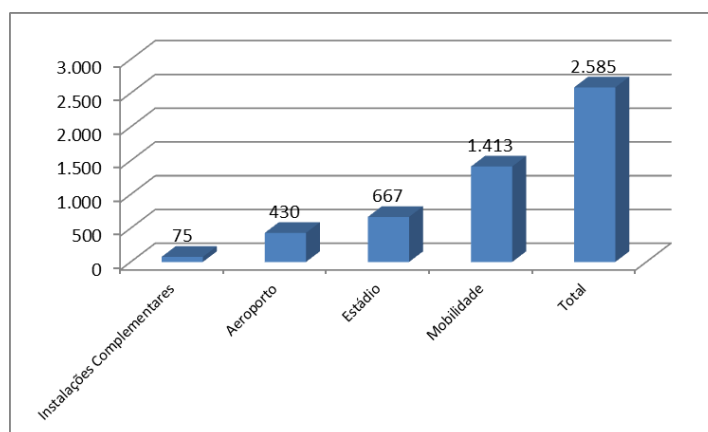
Adicionalmente, verifica-se que dentre os motivos que motivaram o Governo do Estado de Minas Gerais a sediar o megaevento, destacam-se a tradição do futebol mineiro e a necessidade de viabilização da reforma do Estádio do Mineirão, o qual já estava necessitando de uma intervenção em sua infraestrutura em função da idade do equipamento público. Cabe destacar que a concretização da reforma do estádio foi considerada pela Administração Pública Mineira como um legado do megaevento, em função desse investimento ter sido apenas possível em função do megaevento.

[...] Minas tem uma tradição muito grande no esporte, uma tradição muito grande no futebol e sempre houve esse interesse em fazer parte de um evento como esse. Existia certamente a vontade do povo mineiro e do Governador Aécio, mas também era uma convocação natural de Minas por ser uma referência no esporte e no futebol. Então, o evento da Copa do Mundo foi muito importante para nos capitalizar e potencializar a reforma do Estádio do Mineirão que precisava de uma modernização em sua

infraestrutura por ter sido construído em 1965. Se não fosse pela Copa, nós não teríamos como justificar a realização dessa reforma nesse momento, embora saibamos que essa demanda já era existente e que poderia acontecer num futuro mais distante [...] (Gestor Público #04)

Segundo a Figura 21, verifica-se que o projeto de PPP para reforma da Arena Mineirão representou o segundo maior aporte de recurso (R\$ 677,3 milhões) dentro da matriz de responsabilidade para os investimentos da Copa na cidade-sede de Belo Horizonte (R\$ 2.585 milhões<sup>29</sup>), o que equivale a aproximadamente 26% do total de investimentos previstos exclusivamente em função do evento esportivo. Durante a execução contratual referente à fase de reforma do equipamento esportivo, o acompanhamento e a fiscalização ficaram sob a responsabilidade da Secretaria Estadual da Copa do Mundo FIFA 2014 – SECOPA/ MG.

**Figura 21 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Belo Horizonte-MG.**



Fonte: Brasil (2014b).

É válido destacar que, no ano anterior à publicação do edital da PPP em 2010, a Receita Corrente Líquida – RCL do Estado de Minas Gerais equivalia a R\$ 29,8 bilhões (STN, 2011), sendo considerada a terceira maior RCL dentre os demais Estados Brasileiros. Isso permitiria, por exemplo, ao Ente Público Mineiro contratar PPP com contraprestação pública anual até o valor de aproximadamente R\$ 894 milhões<sup>30</sup>, levando em consideração o somatório das contraprestações públicas de todos os projetos da carteira de PPP Mineira. Assim, verifica-se que a

<sup>29</sup> Informação disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/home.seam?cidadeSede=1>. Acesso em: 04 de agosto de 2014.

<sup>30</sup> Nessa época, o limite máximo equivalia a 3% da RCL. No entanto, a partir de 2012, a Lei Nacional da PPP 11.079/2004 alterou esse percentual para 5% da RCL.

contraprestação anual do projeto de PPP da Arena Mineirão, no valor de R\$ 44,4 milhões, representou na ocasião 5% do potencial total de receitas disponíveis para pagamentos públicos destinados a projetos de PPP do Estado Mineiro.

### 5.1.3. Arena Pernambuco

A Arena Pernambuco está localizada no município de São Lourenço da Mata, Região Metropolitana do Recife. A cidade do Recife, capital do Estado de Pernambuco, possui 1,5 milhões de habitantes e sua origem remonta ao Século XVI, quando em 1537 tornou-se Vila do Recife e mais tarde no Século XVII recebeu o título de cidade em função de seu rápido crescimento econômico, o qual foi favorecido por se tratar de uma região portuária<sup>31</sup>. Já o Estado de Pernambuco é o sétimo estado mais populoso do Brasil, com cerca de 8,8 milhões de habitantes e com um Produto Interno Bruto que, em 2013, atingiu o valor de R\$ 115,6 bilhões<sup>32</sup>.

Quando a cidade do Recife foi confirmada cidade-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, o Governo do Estado de Pernambuco elaborou o projeto e o conceito de “Cidade da Copa”, uma nova centralidade urbana que, além de contemplar a construção de um novo equipamento público esportivo chamado de Arena Pernambuco, abrigará um conjunto residencial, um centro comercial, instituições de ensino e hotéis. A idéia do Governo Pernambucano foi aproveitar as oportunidades geradas em função do megaevento esportivo para viabilizar o crescimento urbano da cidade do Recife para um novo polo de desenvolvimento na região oeste, conforme pode ser verificado no trecho da entrevista com um dos gestores públicos da Administração Pública Pernambucana.

[...] Recife territorialmente é uma cidade extremamente reduzida e com território bastante limitado. Então, o que acontece hoje na região metropolitana do Recife é que as áreas Sul e Norte já estavam extremamente com vocações econômicas bem definidas e a única área que não tinha uma vocação econômica definida era a área Oeste da cidade, sendo a única área viável para o projeto de expansão urbana da cidade. Então, isso é um ponto de partida da escolha da localização do projeto na área Oeste da região metropolitana do Recife. Tem outra questão que já se observava pela natural expansão urbana da cidade é que a região Oeste seria um vetor de crescimento, uma ancora para alavancar esse

---

<sup>31</sup> Informações disponíveis em <http://www2.recife.pe.gov.br/a-cidade/>. Acesso em 10/01/2015.

<sup>32</sup> Informações disponíveis em <http://www.pe.gov.br/>. Acesso em 10/01/2015.



desenvolvimento. [...] Naquele momento do processo de candidatura para definição dos locais das cidades-sede, observamos que o projeto da Copa poderia ser um impulsionador desse desenvolvimento da região Oeste, sendo que isso já era uma visão histórica porque o terminal integrado de passageiro do metro do Recife já estava nessa região, assim como o parque de eletrônicos. Mas eles por si só não foram suficientes para puxar esse adensamento urbano, então o projeto da Copa foi o projeto que se vislumbrou como um projeto capaz de realmente tirar do papel, colocar em prática esse estímulo para se ocupar a região Oeste [...] (Gestor Público #2).

Embora a cidade do Recife possua três grandes clubes de futebol (Sport Clube do Recife, Santa Cruz Futebol Clube e Clube Náutico Capibaribe) e que cada um possua o seu próprio estádio privado, o Governo do Estado de Pernambuco optou pela construção de um novo equipamento público esportivo em função da oportunidade vislumbrada acima mencionada para o desenvolvimento regional da região oeste da cidade, cabendo destacar que anteriormente o Estado de Pernambuco não tinha estádios públicos. Além disso, essa escolha justifica-se por conta da inviabilidade técnica e econômica de se reformar e utilizar um dos estádios privados para sediar os jogos do megaevento esportivo.

[...] A saúde financeira dos clubes de futebol daqui não é compatível para conseguir financiamento e atender as exigências técnicas da FIFA. Nenhum clube se habilitou para ser palco dos jogos da Copa do Mundo FIFA. Além disso, todos iriam necessitar do apoio do Poder Público. [...] Não é simples para o poder público colocar recursos num equipamento privado. Isso precisaria de saúde financeira do clube para, pelo menos, se conseguir um ponto de equilíbrio. Do ponto de vista técnico, nenhum dos clubes e seus respectivos estádios atendiam as exigências técnicas da FIFA, além de que o valor de reforma desses estádios se aproximaria da construção de um novo estádio. Outro fator que pesou negativamente é que os três clubes estão localizados em áreas 100% adensáveis consideradas áreas residenciais e a operação do evento FIFA exige áreas livres e que abriguem vagas de estacionamento, estruturas complementares e bastante espaço para circulação do público. [...] Assim, nós verificamos que nenhum dos três grandes clubes daqui, o Sport Clube Recife, o Santa Cruz e o Náutico, possuíam estádios que atendessem essas exigências técnicas [...] (Gestor Público #2).

Nesse contexto, em 15/06/2010, como uma de suas primeiras iniciativas de PPP, o Governo do Estado de Pernambuco, representado pelo Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas<sup>33</sup> (CGPE), firmou contrato de PPP com a SPE Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A., representada pelas empresas Odebrecht Investimentos em Infra-Estrutura Ltda. e Odebrecht Serviços

---

<sup>33</sup> Instituído por meio do Decreto Estadual nº 28.844, de 23 de janeiro de 2006.

de Engenharia e Construção S.A, cuja duração do contrato é de 33 anos, visando à construção do novo equipamento público esportivo (Tabela 3).

**Tabela 3 - Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena Pernambuco.**

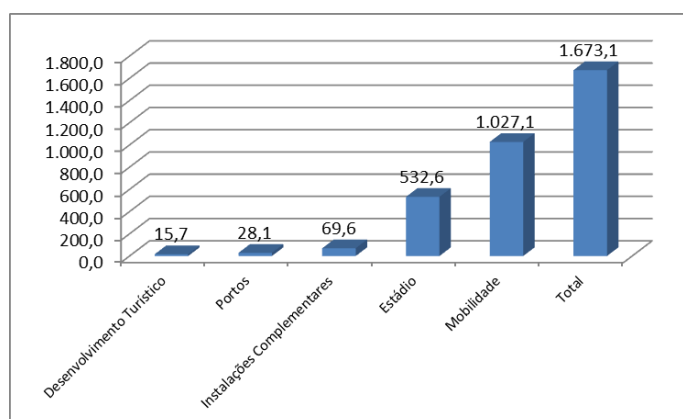
<b>Segmento do Projeto</b>	<b>Tipo de Intervenção/Obra</b>
Estádios	Construção de Estádio
<b>Capacidade (Fixa + Temporária)</b>	<b>Cidade-Sede</b>
46.154	Recife-PE
<b>Modalidade de Licitação</b>	<b>Tipo de Licitação</b>
Concorrência Internacional	Menor Preço e Melhor Técnica
<b>Modalidade de Concorrência</b>	<b>Limite Máximo de Empresas no Consórcio</b>
Concessão Administrativa	4 empresas
<b>Licitantes</b>	<b>Licitante Vencedor</b>
<b>Consórcio Cidade da Copa</b> (Odebrecht Investimentos em Infra-Estrutura Ltda. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.) + <b>Consórcio Arena Pernambuco</b> (Andrade Gutierrez S/A e Construtora OAS Ltda.)	<b>Consórcio Cidade da Copa</b> (Odebrecht Investimentos em Infra-Estrutura Ltda. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.)
<b>Concessionária / Sociedade de Propósito Específico</b>	<b>Prazo de Concessão</b>
Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.	33 anos
<b>Órgão Responsável</b>	<b>Ente da Federação</b>
Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGPE)	Estado de Pernambuco
<b>Objeto</b>	
Exploração da Arena Multiuso da Copa, precedida da execução das obras de construção da Arena de acordo com a localização, descrição, características e especificações técnicas constantes no anexo X – Projeto Básico da Cidade da Copa e Modelagem, do edital, mediante a prestação do serviço pela concessionária, compreendendo, nos termos deste contrato. Constitui-se obrigação principal em relação à Arena Multiuso da Copa: I. Execução, gestão e fiscalização dos serviços delegados; II. Apoio na execução dos serviços não delegados; III. Gestão e fiscalização dos serviços complementares.	
<b>Valor do Contrato Estimado no Edital (Valor Presente Líquido - VPL da contraprestação pública)</b>	<b>Valor Estimado do Contrato na Assinatura (Valor Presente Líquido - VPL da contraprestação pública)</b>
R\$ 385.548.786,22	R\$ 379.263.314,00
<b>Custo Real da Obra</b>	<b>Custo Real por Assento</b>
R\$ 532.600.000,00	R\$ 11.540,00
<b>Garantia de Proposta do Licitante Exigida no Edital</b>	<b>Garantia Inicial do Vencedor para Execução do Contrato</b>
R\$ 4.790.000,00	R\$ 46.463.000,00
<b>Valor de Contraprestação Pública proposta pelo Consórcio Vencedor p/ operação da Arena (Anual)</b>	<b>Valor Máximo da Contraprestação Estipulado no Edital p/ operação da Arena (Anual)</b>
R\$ 3.994.200,00	R\$ 4.438.000,00
<b>Ressarcimento Estudo de Viabilidade / Projetos</b>	<b>Recebedor(es) do Ressarcimento dos Estudos</b>
R\$ 9.354.000,00	KPMG Corporate Finance Ltda.
<b>Data de Publicação do PMI</b>	<b>Data da Consulta Pública</b>
Não se aplica.	10/08/2009 a 09/09/2009
<b>Data de Publicação do Edital</b>	<b>Data de Assinatura do Contrato de PPP</b>
04/02/2010	15/06/2010
<b>Data de Assinatura do Contrato de</b>	<b>Data de Assinatura dos Aditivos do Contrato</b>

Financiamento BNDES e BNB	de PPP
22/02/2011 (BNDES 1); 24/08/2011 (BNDES 2) e 27/12/2011 (BNB)	1º 21/12/2010; 2º 15/08/2011; 3º 05/12/2011; 4º 31/12/2013
Data de Início da Obra	Data de Entrega de Obra
Janeiro/2011	Maio/2013
Data de Início da Operação	Data Prevista Encerramento Contrato de PPP
Maio/2013	Junho/2043

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Pernambuco (2009a; 2010a), BNB (2011), BNDES (2011b; 2011c) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

De acordo com a Figura 22, verifica-se que o projeto de PPP para construção da Arena Pernambuco representou o segundo maior aporte de recurso (R\$ 532,6 milhões) dentro da matriz de responsabilidade da Copa (1.673 milhões<sup>34</sup>), o que equivale a aproximadamente 32% do total de investimentos previstos em função estritamente do mundial de futebol na cidade-sede do Recife. Ao longo da execução da fase de construção do equipamento público esportivo, o acompanhamento e a fiscalização ficaram sob a responsabilidade da Secretaria Estadual da Copa do Mundo FIFA 2014 – SECOPA Pernambuco.

**Figura 22 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Recife-PE.**



Fonte: Brasil (2014b).

Cabe destacar que, no ano anterior à publicação do edital da PPP em 2010, a Receita Corrente Líquida – RCL do Estado de Pernambuco equivalia a R\$ 10,9 bilhões (STN, 2011), sendo a considerada a sétima maior RCL dentre os demais Estados Brasileiros. Isso permitiria, por exemplo, ao Ente Público contratar Parcerias Público-Privadas com contraprestação pública anual até o valor de

<sup>34</sup> Informação disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/home.seam?cidadeSede=9>. Acesso em: 04 de agosto de 2014.

aproximadamente R\$ 327 milhões<sup>35</sup>, levando em consideração o somatório das contraprestações públicas de todos os projetos da carteira de PPP do Estado. Logo, verifica-se que a contraprestação anual do projeto de PPP da Arena Pernambuco, no valor de R\$ 3,9 milhões, representou na ocasião 1,2% do potencial total de receitas disponíveis para pagamentos públicos destinados a projetos de PPP do Estado Pernambucano.

#### 5.1.4. Arena Castelão

A Arena Castelão está localizada na cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, a qual possui uma população estimada em mais de 2,4 milhões de habitantes e é considerada a quinta maior cidade do Brasil<sup>36</sup>. Já o Estado do Ceará possui uma população de aproximadamente 8,8 milhões<sup>37</sup> de habitantes e com geração de Produto Interno Bruto (PIB) equivalente a R\$ 105,7 bilhões<sup>38</sup> em 2013.

Com a confirmação da cidade de Fortaleza como cidade-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, o antigo Estádio Governador Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), inaugurado em 11 de novembro de 1973 com capacidade para 70 mil<sup>39</sup> pessoas, precisou passar por uma reforma visando modernizar sua infraestrutura e atender às exigências de qualificação técnica da organizadora do megaevento esportivo. Para tanto, foi previsto a realização da demolição parcial das estruturas de concreto existentes e a construção de novas estruturas nas arquibancadas inferiores de todo o estádio. Já a parte da arquibancada superior foi planejada para ser mantida e reformada a estrutura existente, conservando a arquitetura da construção original. Por outro lado, a capacidade do novo estádio foi reduzida para 63,7 mil lugares, atendendo aos critérios de segurança e conforto oriundos do conceito de

---

<sup>35</sup> Em 2009, o limite máximo equivalia a 3% da RCL. No entanto, a partir de 2012, a Lei Nacional da PPP 11.079/2004 alterou esse percentual para 5% da RCL.

<sup>36</sup> Informações disponíveis em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/cidade>. Acesso em: 10/01/2015.

<sup>37</sup> Informação disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ce>. Acesso em 10/01/2015.

<sup>38</sup> Informação disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/categoria2/pib/APRESENTACAO\\_PIB\\_4o\\_TRIM2013.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/categoria2/pib/APRESENTACAO_PIB_4o_TRIM2013.pdf). Acesso em: 10/01/2015.

<sup>39</sup> Informações disponíveis em: <http://www.esporte.ce.gov.br/index.php/estadio-castelao>. Acesso em 10/01/2015.

arena esportiva multiuso proposta pela organizadora do megaevento esportivo (FIFA, 2011).

Nesse contexto, o Governo do Estado do Ceará entendeu que a constituição de um Programa de Parceria Público-Privada para reforma do equipamento público esportivo seria mais vantajosa para a Administração Pública, cabendo destacar que essa projeto foi a primeira iniciativa de PPP do Estado Cearense (Tabela 4).

**Tabela 4 - Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena Castelão.**

<b>Segmento do Projeto</b>	<b>Tipo de Intervenção/Obra</b>
Estádios	Reforma de Estádio
<b>Capacidade (Fixa + Temporária)</b>	<b>Cidade-Sede</b>
63.763	Fortaleza-CE
<b>Modalidade de Licitação</b>	<b>Tipo de Licitação</b>
Concorrência Internacional	Menor Preço e Melhor Técnica
<b>Modalidade de Concorrência</b>	<b>Limite Máximo de Empresas no Consórcio</b>
Concessão Administrativa	4 empresas
<b>Licitantes</b>	<b>Licitante Vencedor</b>
<b>Consórcio Arena Multiuso Castelão</b> (Galvão Engenharia, Serveng Civilsan e BWA); <b>Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A.</b> ; <b>Consórcio Marquise-EIT-CVS</b> (Construtora Marquise S.A., EIT Empresa Industrial Técnica S.A e CVS Construtora S.A.); <b>Consórcio Novo Castelão</b> (Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A., Somague Engenharia S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A. e Fujita Engenharia LTDA).	<b>Consórcio Arena Multiuso Castelão</b> (Galvão Engenharia, Serveng Civilsan e BWA).
<b>Concessionária / Sociedade de Propósito Específico</b>	<b>Prazo de Concessão</b>
Arena Castelão Operadora de Estádio S.A.	8 anos
<b>Órgão Responsável</b>	<b>Ente da Federação</b>
Secretaria do Esporte	Estado do Ceará
<b>Objeto</b>	
Constitui objeto da presente CONCORRÊNCIA, conforme detalhamento constante da Minuta do CONTRATO e deste EDITAL, a outorga de concessão administrativa para: (a) a REFORMA, ampliação, adequação, operação e manutenção do ESTÁDIO, incluindo a construção do EDIFÍCIO CENTRAL; (b) a construção, operação e manutenção do ESTACIONAMENTO; e (c) a construção e manutenção da SECRETARIA DO ESPORTE.	
<b>Valor do Contrato Estimado no Edital</b>	<b>Valor Estimado do Contrato na Assinatura</b>
R\$ 617.798.068,29	R\$ 518.606.000,00
<b>Custo Real da Obra</b>	<b>Custo Real por Assento</b>
R\$ 518.606.000,00	R\$ 8.133,00
<b>Garantia de Proposta do Licitante Exigida no Edital</b>	<b>Garantia Inicial do Vencedor para Execução do Contrato</b>
R\$ 6.177.980,68 (1% do valor estimado do contrato no edital)	R\$ 26.000.000,00 (5% do valor do contrato)
<b>Valor de contraprestação pública proposto pelo consórcio vencedor (anual)</b>	<b>Valor máximo de contraprestação estipulado no edital (anual)</b>
R\$ 4.884.000,00	Não estipulado valor máximo.
<b>Ressarcimento Projeto Básico</b>	<b>Recebedor(es) do Ressarcimento dos Estudos</b>
R\$ 5.814.654,72	Consórcio formado pelas empresas Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A., Somague

	Engenharia S.A. do Brasil e Fujita Engenharia Ltda.
<b>Data de Publicação do PMI</b>	<b>Data da Consulta Pública</b>
Não se aplica.	24/07/2009 a 24/08/2009
<b>Data de Publicação do Edital</b>	<b>Data de Assinatura do Contrato de PPP</b>
28/01/2010	26/11/2010
<b>Data de Assinatura do Contrato de Financiamento do BNDES</b>	<b>Data de Assinatura dos Aditivos do Contrato de PPP</b>
07/12/2010	Não localizados
<b>Data de Início da Obra</b>	<b>Data de Entrega da Obra</b>
Dezembro/2010	19/12/2012
<b>Data de Início da Operação</b>	<b>Data Prevista para Encerramento do Contrato</b>
Dezembro/2012	Novembro/2018

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Ceará (2009c; 2010), BNDES (2010b) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

Nesse contexto, a modalidade de PPP foi evocada pelo Ente Público com base na expectativa de se obter uma maior eficiência na realização das obras de reforma, na operação do equipamento público esportivo e na utilização dos recursos públicos para a realização de outras intervenções necessárias ao desenvolvimento do Estado do Ceará, conforme pode-se observar no trecho abaixo da entrevista realizada com o gestor público da Secretaria Estadual da Copa do Mundo FIFA 2014 – SECOPA<sup>40</sup> Ceará.

[...] A PPP é uma coisa muito atraente no aspecto político, por que há uma expectativa de que a empresa privada é mais eficiente do que a empresa estatal, pois ela tem uma inserção no mercado muito mais rápida, muito mais ágil do que o governo. O Estado é muito amarrado pela legislação e pela fiscalização dos órgãos técnicos. E fiscalização numa empresa privada não tem essas amarras ou tem menos, mas tem uma agilidade maior para resolver problema. [...] O Estado exerce uma forte fiscalização sobre as ações da concessionária, mas com o objetivo de aliar a eficiência econômica e social conjuntamente [...] (Gestor Público #5).

Adicionalmente, com a realização do megaevento esportivo, além de possibilitar a disponibilização de uma moderna arena esportiva multiuso para a população Cearense, verifica-se que o Estado do Ceará vislumbrou uma série de potenciais legados, conforme se observa no trecho abaixo da entrevista realizada com o mesmo gestor público da SECOPA Ceará.

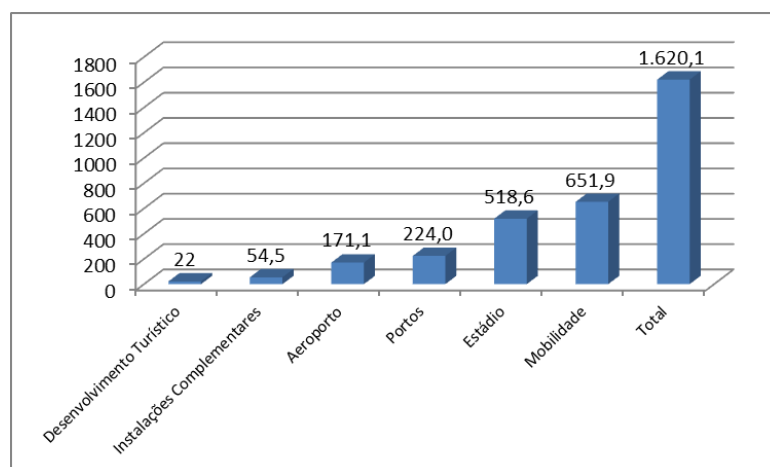
[...] É a mesma motivação de todo o mundo, você quer participar do maior

<sup>40</sup> Criada pela Lei Estadual nº 14.869/2011 e, posteriormente, teve sua nomenclatura alterada para Secretaria de Grandes Eventos (SEGE) do Estado do Ceará por meio da Lei Estadual nº 15.683/2014.

evento esportivo do mundo. O Estado do Ceará teve uma oportunidade de se lançar no mercado internacional que é caríssimo. Para se projetar e criar uma imagem no mercado internacional, o Estado gastaria milhares de dólares. Então, um estado sem muitos recursos financeiros como é o caso do Ceará não teria outra oportunidade para construir relações a nível internacional, principalmente no turismo que está se desenvolvendo e se proliferando com muito esforço no Estado. Por isso, a Copa do Mundo foi uma chance que o Estado teve como um grande holofote mundial. [...] Hoje a gente já nota uma mudança do perfil do turista que vem ao Ceará, sobretudo o turismo estrangeiro que se intensificou depois da Copa do Mundo em função da visibilidade que ela nos permitiu [...] (Gestor Público #5).

Com base na Figura 23, verifica-se que o projeto de PPP para reforma da Arena Castelão representou o segundo maior aporte de recurso (R\$ 518,6 milhões) dentro da matriz de responsabilidade para a realização de investimentos na cidade-sede de Fortaleza (R\$ 1.620 milhões<sup>41</sup>), o que representa aproximadamente 32% do total de investimentos previstos estritamente em função do megaevento esportivo. O acompanhamento e a fiscalização da execução das obras de reforma do estádio ficaram sob a responsabilidade da SECOPA Ceará.

**Figura 23 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Fortaleza-CE.**



Fonte: Brasil (2014b).

Além disso, destaca-se que, no ano anterior à publicação do edital da PPP em 2010, a Receita Corrente Líquida – RCL do Estado do Ceará equivalia a R\$ 10,5 bilhões (STN, 2011), sendo considerada a nona maior RCL dentre os demais Estados Brasileiros. Isso permitiria, por exemplo, ao Ente Público contratar Parcerias Público-Privadas com contraprestação pública anual até o valor de

<sup>41</sup> Informação disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/home.seam?cidadeSede=5>. Acesso em: 04 de agosto de 2014.

aproximadamente R\$ 315 milhões<sup>42</sup>, levando em consideração o somatório das contraprestações públicas de todos os projetos da carteira de PPP Cearense. Assim, verifica-se que a contraprestação anual do projeto de PPP da Arena Castelão, no valor de R\$ 4,8 milhões, representou na ocasião 1,5% do potencial total de receitas disponíveis para pagamentos públicos destinados a projetos de PPP do Estado Cearense.

#### 5.1.5. Arena das Dunas

A Arena das Dunas está situada na cidade de Natal, capital do Rio Grande do Norte, a qual foi fundada em 1599 e atualmente possui cerca de 803 mil habitantes<sup>43</sup>. O Estado do Rio Grande do Norte possui uma população estimada em 3,4 milhões de habitantes<sup>44</sup> e gera um Produto Interno Bruto (PIB) anual médio de aproximadamente 37,8 bilhões<sup>45</sup>.

Quando a cidade de Natal foi confirmada cidade-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, o antigo estádio João Cláudio de Vasconcelos Machado (Machadão), inaugurado em 1972, foi escolhido para sediar os jogos do mundial de futebol, por se tratar de um equipamento público e pela oportunidade identificada pela Administração Pública Norte-Rio-Grandense para modernizar a sua infraestrutura que já apresentava também desgastes em função de sua idade. Desta forma, para atender aos padrões exigidos pela FIFA, foi realizada uma modernização de sua infraestrutura de forma similar, como ocorreu no caso dos demais casos estudados de PPP.

O projeto da nova Arena das Dunas, portanto, foi desenhado para que ocorresse a demolição e remoção das estruturas anteriormente existentes na área onde estavam localizados o antigo Estádio João Cláudio de Vasconcelos Machado (Machadão) e o Ginásio Humberto Nesi (Machadinho), no intuito de que fosse

---

<sup>42</sup> Nessa época, o limite máximo equivalia a 3% da RCL. No entanto, a partir de 2012, a Lei Nacional da PPP 11.079/2004 alterou esse percentual para 5% da RCL.

<sup>43</sup> Informações disponíveis em: <http://www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 10/01/2015.

<sup>44</sup> Informação disponível em: <http://www.rn.gov.br/>. Acesso em: 10/01/2015.

<sup>45</sup> Informação disponível em: <http://www.fiern.org.br/index.php/panorama-industrial-do-rn>. Acesso em: 10/01/2015.



reconstruído um novo equipamento esportivo dentro do conceito de arena esportiva multiuso, com capacidade para 42.024 lugares, sendo 30.324 fixos e 11.700 temporários para atender ao critério de capacidade mínima estabelecido pela organizadora do megaevento.

Nesse contexto, o Ente Público entendeu que a realização de uma PPP seria a melhor alternativa para demolição, reconstrução, operação e manutenção do novo estádio, cabendo ressaltar que esse projeto foi a primeira iniciativa de PPP do Estado Norte-Rio-Grandense (Tabela 5).

**Tabela 5 - Resumo dos principais dados do projeto de PPP da Arena das Dunas.**

<b>Segmento do Projeto</b>	<b>Tipo de Intervenção/Obra</b>
Estádios	Reconstrução de Estádio
<b>Capacidade (Fixa + Temporária)</b>	<b>Cidade-Sede</b>
42.024	Natal-RN
<b>Modalidade de Licitação</b>	<b>Tipo de Licitação</b>
Concorrência Internacional	Menor Preço e Melhor Técnica
<b>Modalidade de Concorrência</b>	<b>Limite Máximo de Empresas no Consórcio</b>
Concessão Administrativa	Sem limites
<b>Licitantes</b>	<b>Licitante Vencedor</b>
Consórcio Arena Natal (Construtora OAS S.A.)	Consórcio Arena Natal (Construtora OAS S.A.)
<b>Concessionária / Sociedade de Propósito Específico</b>	<b>Prazo de Concessão</b>
Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A	20 anos
<b>Órgão Responsável</b>	<b>Ente da Federação</b>
Departamento de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Norte – DER.	Estado do Rio Grande do Norte
<b>Objeto</b>	
A demolição e remoção do machadão e machadinho, construção, manutenção e gestão da operação do Estádio das Dunas – Novo Machadão e de seu estacionamento, localizados no município do Natal, no Estado do Rio Grande do Norte.	
<b>Valor do Contrato Estimado no Edital</b>	<b>Valor Estimado do Contrato na Assinatura</b>
R\$ 400.000.000,00	R\$ 400.000.000,00
<b>Custo Real da Obra</b>	<b>Custo Real por Assento</b>
R\$ 400.000.000,00	R\$ 9.518,00
<b>Garantia de Proposta do Licitante Exigida no Edital</b>	<b>Garantia Inicial do Vencedor para Execução do Contrato</b>
R\$ 4.000.000,00 (1% do valor estimado do contrato no edital)	R\$ 40.000.000,00 (10% do valor do contrato)
<b>Valor de contraprestação pública proposto pelo consórcio vencedor (anual)</b>	<b>Valor máximo de contraprestação estipulado no edital (anual)</b>
R\$ 109.500.000,00	R\$ 109.500.000,00
<b>Ressarcimento Projetos Complementares Básicos e Arquitetônicos Básico</b>	<b>Recebedor(es) do Ressarcimento dos Estudos</b>
R\$ 4.630.500,00	Stadia Projetos Consultoria e Engenharia Ltda. e Populous Planejamento e Desenvolvimento de Projetos de Design Ltda.
<b>Data de Publicação do PMI</b>	<b>Data da Consulta Pública</b>
Não se aplica.	30/04/2010 a 31/05/2010.

<b>Data de Publicação do Edital</b>	<b>Data de Assinatura do Contrato de PPP</b>
31/12/2010	15/04/2011
<b>Data de Assinatura do Contrato de Financiamento BNDES</b>	<b>Data de Assinatura dos Aditivos do Contrato de PPP</b>
14/10/2011	1º 20/12/2013; 2º 13/02/2014.
<b>Data de Início da Obra</b>	<b>Data de Entrega da Obra</b>
Agosto/2011	Dezembro/2013
<b>Data de Início da Operação</b>	<b>Data Prevista para Encerramento do Contrato</b>
22/01/2014	Abril/2031

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Rio Grande do Norte (2010a; 2011a), BNDES (2011d) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

Na visão do Estado do Rio Grande do Norte, além da expectativa de melhor desempenho em termos de vantagem econômica para a Administração Pública, a PPP foi evocada tendo em vista que o Ente Público não possuía recursos públicos suficientes para executar uma obra na magnitude do projeto de reconstrução do novo estádio, conforme pode ser observado no trecho a seguir da entrevista com o gestor público da SECOPA-RN.

[...] Naquele momento o Estado do Rio Grande do Norte não tinha recursos financeiros e nem a capacidade de endividamento de R\$ 400 milhões via financiamento do BNDES. Por isso, modelamos a PPP de modo que um parceiro privado pudesse tomar o crédito diretamente junto ao BNDES. Achávamos, portanto, que a Copa era uma grande oportunidade para modernização do antigo Estádio Machado sem utilização do escasso recurso público de nosso Estado. [...] Além disso, nós sabemos que o Estado não é um bom gestor, nem tem expertise para executar um grande projeto para reconstrução de um estádio e, por isso, nós contratamos a PPP para construção, operação e manutenção do equipamento. Eu acho que era a única saída que nós tínhamos para viabilizar essa arena aqui em Natal [...] (Gestor Público #3).

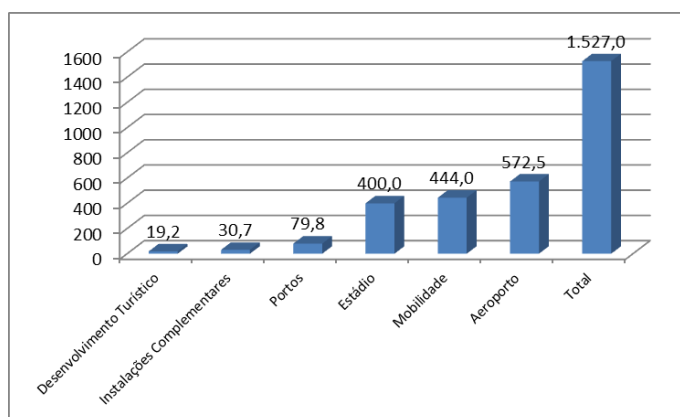
Assim, o Estado do Rio Grande do Norte, por meio do Departamento de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Norte – DER, na qualidade de Poder Concedente, celebrou em 15/04/2011 o contrato de PPP com a Sociedade de Propósito Específico Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A., formada majoritariamente pela empresa construtora OAS S.A. para exploração do equipamento público durante 20 anos, sendo três anos estipulado para reconstrução e 17 anos para operação do novo estádio. Cabe salientar que, após assinatura do contrato, o parceiro privado constitui uma nova empresa chamada OAS Arenas S.A. para controlar e administrar a concessionária. Adicionalmente, cabe destacar que a Administração Pública Norte-Rio-Grandense justificou a sua candidatura como cidade-sede com base na expectativa de obter potenciais legados oriundos do megaevento esportivo, sobretudo no que se refere ao incremento no turismo e

melhoria da infraestrutura no Estado.

[...] A principal atividade econômica de Natal é o turismo e o governo entendeu que essa era uma oportunidade única para incrementar o turismo. [...] A Copa ensejou varias outras grandes oportunidades, por exemplo, Natal estava com um aeroporto sendo construído há 15 anos e o fato de Natal ter se tornado cidade-sede fez com que esse aeroporto fosse concluído. [...] A questão da Mobilidade que há muito tempo não se fazia nenhum tipo de investimento, com a Copa Natal realizou a quantidade de obras de mobilidade bastante significativa, além de outras que também foram aprovadas por conta de Natal ter sido cidade-sede como a duplicação da BR 304 que passa pela região de Mossoró, segunda maior cidade do Estado e produtora de petróleo, cimento, frutas e de quase todo o sal produzido no Brasil [...] (Gestor Público #3).

Com base na Figura 24, verifica-se que o projeto de PPP para reforma da Arena Castelão representou o segundo maior aporte de recurso (R\$ 400 milhões) dentro da matriz de responsabilidade para a realização de investimentos na cidade-sede de Natal (R\$ 1.527 milhões<sup>46</sup>), o que equivale a aproximadamente 26% do total de investimentos previstos estritamente em função do megaevento esportivo. O acompanhamento e a fiscalização da execução das obras de reconstrução do estádio e da matriz de responsabilidade ficaram sob a responsabilidade da Secretaria Estadual da Copa do Mundo FIFA 2014 – SECOPA Rio Grande do Norte.

**Figura 24 - Distribuição dos Investimentos na cidade-sede de Natal-RN.**



Fonte: Brasil (2014b).

E, por fim, cabe destacar que, no ano anterior à publicação do edital da PPP em 2010, a Receita Corrente Líquida – RCL do Estado do Rio Grande do Norte equivalia a R\$ 4,9 bilhões (STN, 2011), sendo a considerada a décima sétima RCL

<sup>46</sup> Informação disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/home.seam?cidadeSede=7>. Acesso em: 04 de agosto de 2014.

dentre os demais Estados Brasileiros. Isso permitiria, por exemplo, ao Ente Público contratar Parcerias Público-Privadas com contraprestação pública anual até o valor de aproximadamente R\$ 147 milhões<sup>47</sup>, levando em consideração o somatório das contraprestações públicas de todos os projetos da carteira de PPP do Estado. Assim, verifica-se que a contraprestação anual do projeto de PPP da Arena das Dunas, no valor de R\$ 109,5 milhões, representou na ocasião 74,5% do potencial total de receitas disponíveis para pagamentos públicos destinados a projetos de PPP do Estado Norte-Rio-Grandense.

#### 5.1.6. Análise Comparativa

Os projetos de PPP analisados (Tabela 6) se assemelham em algumas características do processo licitatório (modalidade de licitação e de concorrência) e diferem em outros aspectos (capacidade, prazo de concessão e valor do contrato).

**Tabela 6 - Resumo dos dados dos projetos de PPP.**

Nome do Estádio	Cidade-sede	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Modalidade de Licitação	Modalidade de Concorrência	Tipo de Licitação	Prazo de Concessão (Anos)	Valor do Contrato (R\$)
Arena Mineirão	Minas Gerais	62.170	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	27	677.353.021,85
Arena Fonte Nova	Salvador	55.045	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	35	591.711.185,00
Arena Castelão	Fortaleza	63.763	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	8	518.606.000,00
Arena das Dunas	Natal	42.024	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	20	400.000.000,00
Arena Pernambuco	Recife	46.154	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	30	379.263.314,00

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos contratos de PPP.

Com relação às características da necessidade pública das cinco cidades-sede, observa-se alguns fatores comuns aos projetos levando-se em consideração três aspectos (Quadro 15).

<sup>47</sup> Nessa época, o limite máximo equivalia a 3% da RCL. No entanto, a partir de 2012, a Lei Nacional da PPP 11.079/2004 alterou esse percentual para 5% da RCL.

**Quadro 15 - Características das necessidades públicas dos projetos de PPP.**

Estádios	Aspectos motivadores para implantação do projeto	Situação ex-ante do estádio	As razões da escolha da modalidade de PPP
1) Arena Fonte Nova; 2) Arena Mineirão; 3) Arena Pernambuco; 4) Arena Castelão; e 5) Arena das Dunas.	1) Expectativa de gerar potenciais legados para a cidade-sede e Estado, com a realização do megaevento esportivo; 2) Viabilizar a construção, reconstrução e/ou reforma de modernas arenas esportivas multiuso.	1) Equipamento público esportivo antigo e com forte desgaste em sua infraestrutura (com data de inauguração variando entre 1951 e 1973) com exceção do Estado de Pernambuco que não possuía estádio público); 2) Estádios com necessidade de atender aos requisitos técnicos do Caderno de Engargos da FIFA.	1) Ausência de recursos financeiros públicos para a realização de investimentos diretos por parte do Estado; 2) Busca de melhor <i>Value for Money</i> para a Administração Pública Estadual, de modo a se obter uma maior eficiência na alocação dos riscos e na operação da arena esportiva.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O primeiro aspecto diz respeito aos fatores motivadores para a implantação/execução dos projetos de PPP nas cidades-sede, destacando-se o fato de que todos os cinco Entes Públicos responsáveis pelos projetos objetivaram similarmente a obtenção de potenciais legados e a oportunidade para reforma/construção/reconstrução de uma nova arena esportiva, o que pode ser considerado como um catalizador para a realização desses projetos. O segundo aspecto refere-se à situação ex-ante dos estádios de futebol, o que também coincide nos casos estudados<sup>48</sup> tendo em vista que todos equipamentos públicos eram antigos com data de inauguração variando entre 1951 e 1973 e, portanto, com necessidade de intervenção em suas respectivas infraestruturas. E, por fim, o terceiro aspecto diz respeito aos fatores motivadores para a escolha da modalidade de PPP, destacando-se que em todos os casos estudados os Entes Públicos envolvidos na execução dos projetos alegaram que a escassez de recursos públicos e a busca por vantagens econômicas foram os principais motivadores pela escolha da modalidade de PPP.

Adicionalmente, verifica-se que o aporte de recursos financeiros para construção/reforma de novos estádios possui uma significativa participação percentual dentro da matriz de responsabilidade das cidades-sede da Copa do

<sup>48</sup> Com exceção do Estado de Pernambuco que não possuía estádio público, mas sim três estádios privados, cujos clubes de futebol locais (Sport Clube Recife, Santa Cruz Futebol Clube e Clube Náutico Capibaribe) não possuíam capacidade financeira para assumir o projeto, como ocorreu nos casos das arenas esportivas privada (Arena Corinthians, Arena Beira-Rio e Arena da Baixada).

Mundo FIFA (Tabela 7), o que está alinhado com a literatura sobre megaeventos esportivos.

**Tabela 7 – Distribuição dos Investimentos por cidade-sede da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.**

Estádios	Valor Total da PPP (R\$)	Valor Total da Matriz de Responsabilidade da Copa (R\$)	Valor Total da PPP em relação à Matriz (%)	Posição do Investimento na PPP em relação à Matriz
Arena Fonte Nova	689.482.085	1.063.300.000	65%	1º
Arena Mineirão	677.353.021	2.585.000.000	26%	2º
Arena Pernambuco	532.600.000	1.673.000.000	32%	2º
Arena Castelão	518.606.000	1.620.000.000	32%	2º
Arena das Dunas	400.000.000	1.527.000.000	26%	3º

**Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a), Minas Gerais (2010b), Pernambuco (2010a), Ceará (2010), Rio Grande do Norte (2011a), Brasil (2013; 2014c).**

Ainda com base na Tabela 7, chama a atenção o projeto de PPP da Arena Fonte Nova que recebeu 65% do volume total de recurso destinado para a cidade de Salvador-BA, ao passo que nas demais cidades-sede os projetos de PPP receberam aporte de recursos financeiros variando entre 26% e 32%. Essa evidência está relacionada com o fato de que os estádios de futebol são os principais equipamentos para a realização da Copa do Mundo FIFA, embora os demais projetos dentro da matriz de responsabilidade da Copa (aeroportos, portos, mobilidade urbana, dentre outros) sejam também considerados como infraestrutura essencial para o êxito da realização do megaevento esportivo.

Outro ponto que merece ser evidenciado diz respeito à capacidade financeira dos Entes Públicos Estatuais para contratação de PPP (Tabela 8), a qual está estritamente vinculada à geração de Receita Corrente Líquida (RCL) por parte do Poder Público, visto que a Lei Nacional de PPP 11.079/2004 estabelece que o Estado não deve ultrapassar um determinado percentual de sua RCL para pagamento de contraprestação pública de projetos de PPP. Cabe ressaltar que, na época de contratação dos cinco projetos de PPP estudados, o limite máximo era equivalente a 3% da RCL, no entanto esse percentual foi alterado para 5% a partir do ano de 2012, o que favorece no aumento do potencial para contratação de futuras PPP.

**Tabela 8 – Capacidade financeira dos Entes Públicos Estaduais para contratação de PPP na época da licitação dos projetos.**

Estádios	Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado (R\$)	Capacidade para contratação de PPP (R\$)	Contraprestação pública anual da PPP (R\$)	Razão entre contraprestação pública e Capacidade do Estado (%)
Arena Mineirão	28.900.000.000,00	894.000.000,00	116500000,00*	13%
Arena Fonte Nova	15.700.000.000,00	473.600.000,00	107.320.000,00	23%
Arena Pernambuco	10.900.000.000,00	327.000.000,00	3.994.200,00	1%
Arena Castelão	10.500.000.000,00	315.000.000,00	4.884.000,00	2%
Arena das Dunas	4.900.000.000,00	147.000.000,00	109.500.000,00	74%

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a), Minas Gerais (2010b), Pernambuco (2010a), Ceará (2010), Rio Grande do Norte (2011a), STN (2011), Brasil (2013; 2014c).

\* O valor de R\$ 116,5 milhões equivale ao somatório entre o valor de R\$ 72,1 milhões/ano (correspondente à média simples do somatório das parcelas fixas decrescentes da contraprestação pública) e o valor de R\$ 44,4 milhões/ano (referente à parcela complementar da contraprestação pública, conforme anexo V do contrato de PPP do Mineirão).

Tendo em vista que o limite máximo fixado na Lei Nacional de PPP para pagamento de contraprestação pública leva em consideração o somatório dos projetos contidos na carteira de PPP de um determinado Ente Público, pode-se inferir que quanto maior a RCL do Poder Concedente, maior será a sua capacidade para realização de projetos de PPP. Desta forma, com base na Tabela 8, verifica-se que o Estado de Minas Gerais possui a maior capacidade para geração de projetos de PPP, seguidos pelos Estados da Bahia, de Pernambuco, do Ceará e do Rio Grande do Norte. Nesse contexto, chama a atenção o caso do Estado do Rio Grande do Norte, cuja contraprestação pública da PPP da Arena das Dunas representou 74% de sua capacidade financeira para realização de PPP, o que reduz o potencial do Estado Norte-Rio-Grandense para realização de futuras outras PPP. Por outro lado, observa-se que as contraprestações públicas dos projetos de PPP do Estado de Pernambuco e do Estado do Ceará corresponderam a apenas 1% e 2%, respectivamente, da capacidade financeira de ambos os Entes Públicos. Isso porque o Estado de Pernambuco quitou 75% do custo de construção da Arena Pernambuco e o Estado do Ceará 100% do custo de reforma da Arena Castelão no momento da entrega da obra, o que reduziu significativamente a necessidade de pagamentos de contraprestações ao longo da execução contratual para amortização dos custos de provisão dos estádios.

## 5.2. ESTUDO DE VIABILIDADE E CONSULTA PÚBLICA

### 5.2.1. Arena Fonte Nova

O governo do Estado da Bahia, baseado Decreto Federal nº 5.977 de 01 de dezembro de 2006 que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, estabeleceu o período entre abril e julho de 2008 para o chamamento público visando à apresentação dos estudos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos do projeto de PPP da Arena Fonte Nova por meio da PMI nº 01/2009, a qual contou com o suporte da Fundação Instituto de Administração – FIA/USP para análise e escolha dos estudos que seriam aproveitados para a modelagem da PPP (BAHIA, 2009c).

Os projetos aproveitados, de acordo com Bahia (2009c), foram o estudo de viabilidade econômico-financeira elaborado pela consultoria KPMG Structured Finance sobre o processo de reconstrução e operação do novo estádio da Fonte Nova e seu entorno. Na parte de arquitetura e engenharia, foram aproveitados os estudos da SETEPLA Tecnometal Engenharia em parceria com o Escritório Schultiz + Partner Architekten, assim como o estudo do escritório de advogados Machado, Meyer, Sendacz e Opice, na parte jurídica. Conforme previa o contrato de PPP da Arena Fonte Nova, esses estudos foram ressarcidos com base no valor total estipulado em R\$ 2.552.650,00. Adicionalmente, o Governo do Estado da Bahia, levando em consideração a complexidade do projeto de reconstrução do novo equipamento público esportivo, ensejou a realização de diversas diligências, destacando-se:

[...] a elaboração de parecer pela Superintendência de Construções Administrativas da Bahia (SUCAB) acerca do quantitativo e valores estimados para as obras; elaboração de parecer pela Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia (SUDESB) acerca da adequação do projeto arquitetônico; elaboração de parecer pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) acerca da adequação da concessão de uso do entorno para exploração pelo concessionário e obtenção de licenças para realização das intervenções; elaboração de parecer pela Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (DESENBAHIA) acerca do estudo de viabilidade econômico-financeira realizado pela KPMG; necessidade de contratação de consultor independente para análise técnica dos estudos de viabilidade econômico-financeira apresentado pela KPMG (BAHIA, 2009c, p. 02).



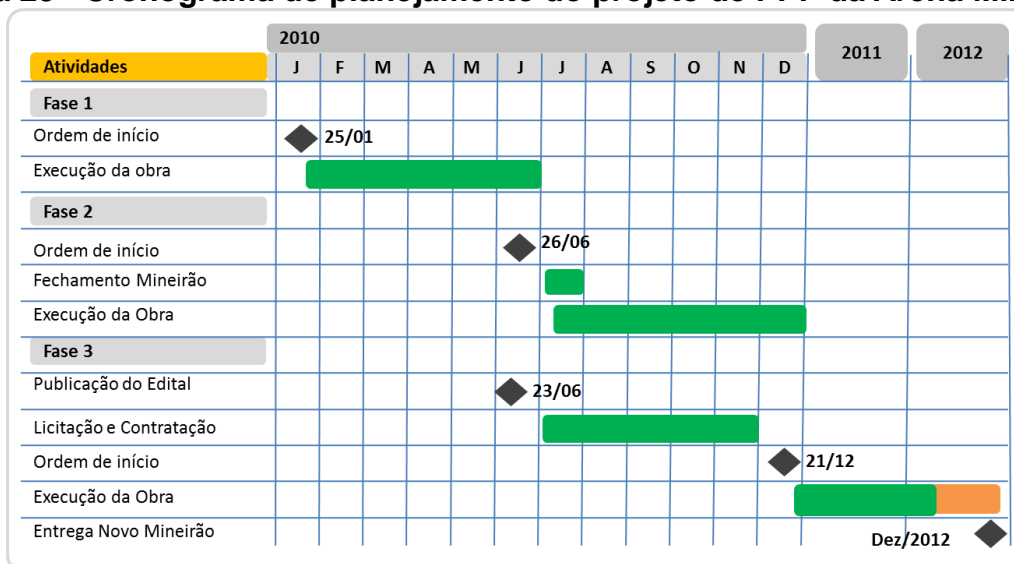
Por isso, a Administração Pública Baiana, por meio da Portaria Estadual nº 214/2009, endossa a viabilidade da concessão administrativa via modalidade de PPP para reconstrução da nova Arena Fonte Nova:

[...] Dessa maneira, concluídos todos esses estudos, restou comprovada a pertinência e viabilidade da concessão administrativa para a reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira, por um prazo de 35 (trinta e cinco) anos, de modo que, ouvidas todas as instâncias envolvidas no processo, de acordo com a competência técnica de cada uma delas, a SETRE, enquanto condutora do processo, com base nos resultados dos estudos promovidos, acatando as sugestões proferidas por aqueles órgãos, bem como parte daquelas oriundas da consulta pública, resolve outorgar a concessão administrativa do Estádio (BAHIA, 2009c, p. 02).

### 5.2.2. Arena Mineirão

O planejamento da PPP da Arena Mineirão foi delineado por um processo bastante peculiar. O Estado de Minas Gerais, sob a justificativa de cumprir o cronograma imposto pela FIFA e melhorar o desempenho dos gastos públicos, decidiu por realizar a obra de reforma do novo equipamento esportivo em 3 etapas (Figura 25).

**Figura 25 - Cronograma de planejamento do projeto de PPP da Arena Mineirão.**



Fonte: Minas Gerais (2012).

Observa-se, no entanto, que as fases 1 e 2 foram executadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais por meio de Obras Públicas via Lei 8.666/1993 sob o argumento de criar as condições necessárias para a modelagem da PPP. A fase 1

foi planejada para manutenção, prevenção e correção de anomalias estruturais existentes no antigo Estádio do Mineirão, medidas indispensáveis, na visão do Ente Público Mineiro, para a execução das fases seguintes. Já a fase 2 compreendeu os serviços de demolições e escavação para rebaixamento do campo. E, por fim, na fase três, foi realizado o processo licitatório da PPP visando a modernização e a adequação do antigo estádio às especificações técnicas estabelecidas pela FIFA em seu caderno de encargos (FIFA, 2011).

Em abril de 2010, o Estado de Minas Gerais iniciou o processo de consulta pública do projeto da Arena Mineirão no intuito dos interessados avaliarem o estudo de viabilidade e a modelagem da PPP elaborada pelo próprio Ente Público, sendo esse processo finalizado no mês de Maio do mesmo ano após 30 dias de consulta, conforme prevê a legislação.

O fato é que os recursos públicos investidos para a execução das duas primeiras fases não foram contabilizadas na modelagem da PPP, contribuindo para supervalorizar os aspectos de *Value for Money* do projeto de reforma do equipamento público esportivo para a Administração Pública Mineira. Isso, porque, com essa previa intervenção por parte do Estado Mineiro, os custos de provisão total do novo estádio não foram contabilizados no projeto de PPP, o que contribuiu para a redução do indicador de custo por assento em relação aos demais estádios.

### 5.2.3. Arena Pernambuco

Em 2009, o Governo Pernambucano, por meio de sua Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, entendeu que a adoção do projeto de PPP seria a modalidade mais viável para construção do equipamento, baseado no estudo de viabilidade elaborado pela consultoria KPMG Corporate Finance, estando em perfeita consonância com as diretrizes e os incisos I e II do art. 6º da Lei Estadual de PPP nº 12.765/2005 (PERNAMBUCO, 2009b):

[...] II - vantajosidade econômica e operacional da proposta para o Estado e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta; III - conveniência e oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de Parceria Público-Privada, onde se demonstre o efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância

e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais; [...] (PERNAMBUCO, 2005, p. 02)

Verifica-se, desta forma, que a Administração Pública Pernambucana evocou o argumento de que a implantação do projeto de PPP possibilitaria uma melhor alocação do recurso público se comparado com a provisão pública tradicional, sobretudo em função da possibilidade de executar a obra de construção do estádio com menor prazo, menor custo, maior segurança e menor risco, conforme pode ser observado no parecer do Estado para justificar a escolha dessa modalidade de investimento.

[...] **a)** Menor custo para o Estado (menor Valor Presente quando comparado à Contratação Tradicional) – 12,92% menor; **b)** Atende ao cronograma da FIFA e garante a Copa em Pernambuco; **c)** O Governo pode investir em outros projetos sociais, uma vez que o investimento na Arena é diluído ao longo dos anos da concessão, apresentando um melhor custo de oportunidade no Modelo Tradicional; **d)** Maior transferência de risco ao parceiro privado (risco da construção, projeto e financiamento durante a construção alocado ao privado); **e)** Maior integração entre o projeto básico de engenharia e a operação, resultando em melhor operação, com melhores custos e receitas operacionais; **f)** Melhor controle pelo Governo sobre a qualidade dos serviços através de indicadores de desempenho, pois os ganhos da Concessionária estarão atrelado ao seu desempenho na prestação dos serviços; **g)** Possibilidade de desenvolvimento de uma nova centralidade urbana através do desenvolvimento de projeto imobiliário na região (Cidade da Copa) em prazo compatível com as necessidades da Copa e do desenvolvimento planejado pelo Governo (PERNAMBUCO, 2009b, p. 02).

Nesse contexto, o chamamento público para avaliação da proposta do projeto de PPP ocorreu no período entre 10/08 e 09/09/2009, cabendo destacar que, durante esse período, a Coordenação do Projeto da Copa 2014 do Estado de Pernambuco e a consultoria KPMG analisaram a linha de crédito oferecida pelo BNDES para construção dos estádios da Copa do Mundo FIFA 2014 e sugeriram mudanças na modelagem financeira do financiamento para atender as novas exigências da FIFA sobre o projeto de PPP do novo estádio<sup>49</sup> (PERNAMBUCO, 2009b).

---

<sup>49</sup> Vide o capítulo 5.4.3.

#### 5.2.4. Arena Castelão

O Governo do Estado do Ceará, por meio do Decreto Estadual nº 29.635/2009, autorizou a realização dos estudos técnicos, econômicos e financeiros necessários para a análise de viabilidade e modelagem do projeto de PPP para reforma e adequação do Estádio Governador Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), fixando o prazo de entrega dos estudos em 30/05/2009, 120 dias a contar da data de publicação do decreto. No entanto, esse prazo foi alterado para 10/07/2009 mediante o Decreto Estadual nº 29.792/2009.

Para a realização de tais estudos foi contemplado o consórcio formado pelas empresas Carioca Christani-Nielsen Engenharia, Somague Engenharia do Brasil e Fujita Engenharia, o qual fixou o valor do estudo em R\$ 5,8 milhões, embora o decreto tivesse estabelecido o valor máximo de R\$ 10 milhões para o ressarcimento.

Após isso, o chamamento público para análise da modelagem e do estudo de viabilidade da PPP ocorreu no período de 24/07/2009 a 24/08/2009, conforme determina a Lei Nacional da PPP nº 11.079/2004.

#### 5.2.5. Arena das Dunas

O Governo do Estado do Rio Grande do Norte autorizou que as empresas Stadia Projetos Consultoria e Engenharia Ltda. e Populous Planejamento e Desenvolvimento de Projetos de Design Ltda. realizassem os estudos técnicos, arquitetônicos e de viabilidade da nova Arena das Dunas, cabendo o ressarcimento no valor total de R\$ 4,6 milhões pela elaboração dos relatórios e projetos. Já o estudo de viabilidade econômica do projeto ficou sob a responsabilidade da KPMG Structured Finance. Após isso, o Poder Concedente realizou o chamamento para consulta pública no período de 30/04/2010 a 31/05/2010 para que os interessados na licitação pudessem tomar conhecimento e esclarecer pontos acerca do projeto de PPP.

Mas o fato é que ao longo do processo licitatório inicial do projeto de PPP para reconstrução da Arena das Dunas houve uma série de questionados pelo

Tribunal de Contas da União (TCU) e conjuntamente pelo Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual (MPE), conforme se observa no TC-004.524/2011-0<sup>50</sup> e na Recomendação Conjunta<sup>51</sup> datada de 11/03/2011, tendo em vista os seguintes pontos críticos do edital: (i) inconsistência quanto à repartição objetiva de riscos entre as partes; (ii) ausência de parâmetro adotado para aferir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e (iii) ausência de comprovação da viabilidade econômica do projeto.

Nessa perspectiva, o MPF encaminhou recomendações ao TCU solicitando a comprovação da viabilidade do projeto e do edital da PPP com as seguintes ações:

[...] **a)** análise técnica do novo edital de parceria público-privada, (...) do estudo de viabilidade econômico-financeira e dos elementos de projeto básico referentes à construção do Estádio (...); **b)** esclarecimento sobre se as justificativas apresentadas pelo Estado do Rio Grande do Norte para o não cumprimento da recomendação conjunta do MPF e do Ministério Público Estadual são procedentes; e **c)** esclarecimento sobre se a consideração do estudo de viabilidade econômico-financeira da parceria público-privada, no caso, altera as conclusões da análise técnica do Tribunal de Contas da União na qual se baseou a recomendação conjunta do MPF e do Ministério Público Estadual (TCU, 2011, p. 2).

No entanto, em função de carências de informações e pressupostos necessários para comprovação da viabilidade econômico-financeira do projeto de PPP, o MPF sugeriu alteração no mecanismo de contraprestação pública, de modo que fosse aumentando a composição percentual da parcela fixa e diminuição da parcela variável para reduzir os riscos do parceiro privado.

[...] o pagamento da contraprestação, que era composta de 70% (setenta por cento) de remuneração fixa e 30% (trinta por cento) de remuneração variável, passou a ser formado por 85% (oitenta e cinco por cento) de remuneração fixa e 15% de remuneração variável, o que, por si só, diminui o risco do futuro concessionário [...] (MPF, 2011).

Por outro lado, em que pese esse fato, cabe destacar que os órgãos de controle externo também alegaram uma série de inconsistências no que se refere à assunção de riscos em demasia por parte do Poder Concedente que deveriam ser delegados ao parceiro privado.

---

<sup>50</sup> Vide TCU (2011).

<sup>51</sup> Vide MPF (2011).

### 5.2.6. Análise Comparativa

O estudo de viabilidade econômica e o período de consulta pública são cruciais para atrair a iniciativa privada para participar de um processo licitatório e, por isso, verifica-se que os Entes Públicos contratam empresas de consultoria para elaborar a análise da sustentabilidade econômico-financeira de seus projetos, com exceção do Estado de Minas Gerais que realizou elaboração própria (Tabela 9).

**Tabela 9 - Resumo dos dados sobre o estudo de viabilidade e consulta pública dos projetos de PPP.**

Estádios	Responsável pelo Estudo de Viabilidade Econômica	Data de Lançamento do Edital	Data de Assinatura do Contrato de PPP	Tempo entre Edital e Contrato (meses)
Arena Fonte Nova	KPMG Structured Finance	15/10/2009	21/01/2010	3,3
Arena Mineirão	Governo do Estado de Minas	23/06/2010	21/12/2010	6,0
Arena Pernambuco	KPMG Structured Finance	04/02/2010	15/06/2010	4,4
Arena Castelão	Christani-Nielsen Engenharia, Somague Engenharia do Brasil e Fujita Engenharia.	28/01/2010	26/11/2010	10,1
Arena das Dunas	KPMG Structured Finance	31/12/2010	15/04/2011	3,5

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2009a; 2010a), Minas Gerais (2010a; 2010b), Pernambuco (2009a; 2010a), Ceará (2009c; 2010), Rio Grande do Norte (2010a; 2011a).

Desta forma, se por um lado, o fato do Poder Público Mineiro ter elaborado o próprio estudo de viabilidade pode implicar na diminuição do custo total do projeto de PPP, uma vez que geralmente os estudos de viabilidade são ressarcidos pelo parceiro privado vencedor do processo licitatório. Por outro lado, no entanto, isso também pode ensejar em potenciais conflitos de interesses tendo em vista que o parceiro público é uma das partes interessadas no projeto. Outra questão que também chama a atenção é a discrepância de tempo entre a data de divulgação dos editais de licitação e a data de assinatura dos contratos dos cinco projetos de PPP, tendo em vista que esse tempo varia de 3,3 meses (Arena Fonte Nova) até 10,1 meses (Arena Castelão).

### 5.3. GESTÃO E ALOCAÇÃO DE RISCOS

#### 5.3.1. Arena Fonte Nova

Os riscos do projeto de PPP da Arena Fonte Nova foram alocados entre o Estado da Bahia e a concessionária FNP, levando em consideração a liberdade comercial do parceiro privado estabelecida em contrato e a responsabilidade do Poder Concedente frente a imposições contratuais que estão fora do alcance e gerência do parceiro privado (BAHIA, 2010a). Dentre os riscos que foram alocados ao parceiro privado, destacam-se os riscos de construção e de demanda que foram compartilhados entre os parceiros público e privado, o que pode implicar no aumento do desembolso de recursos públicos por parte do Poder Concedente, em caso de não confirmação de um cenário favorável ao parceiro privado, conforme demonstrado a seguir.

##### 5.3.1.1. O risco de construção

Os riscos de construção assumidos pelo parceiro privado tratam sobre o risco de aumento nos custos e dilatação do prazo de construção, respectivamente. Isso significa dizer que o parceiro privado deveria assumir a responsabilidade integral sobre a ocorrência dos riscos referente às circunstâncias não previstas em contrato que impactasse negativamente na fase de obras do equipamento esportivo, ainda que por exigências da FIFA. No entanto, verifica-se que o Poder Concedente assumiu os riscos de construção (aditivo de R\$ 97,7 milhões nos custos e dilatação do prazo) oriundos da alteração contratual em função das exigências da FIFA, especificadas na quinta edição de seu caderno de encargos para construção de arenas esportivas (FIFA, 2011). Isso porque, dada a incerteza sobre as novas qualificações técnicas que a FIFA poderia exigir para a construção do estádio, o Estado da Bahia entendeu que esse risco caracterizou-se como uma imposição unilateral ao parceiro privado, após a assinatura do contrato, sendo condizente com os riscos atribuídos ao Poder Concedente. Nesse contexto, verifica-se que o projeto de PPP da Arena Fonte sofreu aumento nos custos de reconstrução e dilatação do prazo de implantação do projeto (Tabela 10).

**Tabela 10 - Custos e prazo de reconstrução da Arena Fonte Nova.**

Nome do Estádio	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Custos de reconstrução do estádio previsto no EDITAL x CONTRATO					
		Custo Total Previsto em Edital (R\$)	Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Edital (R\$)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Variação (%)
Arena Fonte Nova	55.045	605.478.522	591.711.185	97,73%	11.000	10.750	97,73%
		Custos de reconstrução do estádio previsto em CONTRATO x REAL					
		Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Custo Total Real (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Custo por Assento Real (R\$)	Variação (%)
		591.711.185	689.482.086	116,52%	10.750	12.526	116,52%
		Prazo de reconstrução do estádio no EDITAL e CONTRATO					
		Início Obras	Prazo Entrega Previsto em Edital/Contrato	Prazo Entrega Real	Tempo Total Previsto (meses)	Tempo Total Real (meses)	Variação Tempo Total (%)
jun/10	dez/12	mar/13	30	33	110,00%		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2009a; 2010a) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

### 5.3.1.2. O risco de demanda

Já com relação ao risco de demanda, verifica-se que houve compartilhamento entre os parceiros público e privado, com base nas premissas adotadas pelo Estado da Bahia por meio da elaboração de um Caso Base como demonstra a Tabela 11.

**Tabela 11 - Premissas para projeção anual de receitas operacionais do projeto de PPP da Arena Fonte Nova.**

Premissas	2013 a 2044
Clubes	1
Jogos por ano	33
Receitas Principais (R\$ mil)	2013 a 2044
Camarotes	1.040
Cadeiras	1.444
Bilheteria	13.434
<b>Total</b>	<b>15.918</b>
Receitas Adicionais (R\$ mil)	2013 a 2044
Naming Rights	3.900
Catering	868
Publicidade, Propaganda e Merchandising	217
Estacionamento	333
Lojas	0
Museu	125
Aluguel para Eventos	2.400
<b>Total</b>	<b>7.843</b>
Total de Receitas Operacionais (R\$ mil)	2013 a 2044
Principais	15.918
Adicionais	7.843
<b>Total</b>	<b>23.760</b>

Fonte: Bahia (2010a).



Por outro lado, como contrapartida, o parceiro público também estipula o compartilhamento de ganhos econômicos auferidos pelo parceiro privado, em decorrência da redução do risco de crédito para reconstrução do estádio<sup>52</sup>. Assim, o compartilhamento do risco de demanda e dos ganhos econômicos foi modelado com base nos seguintes cenários demonstrados no Quadro 16.

**Quadro 16 - Regras para compartilhamento dos riscos de demanda entre os parceiros público e privado do projeto de PPP da Arena Fonte Nova.**

Fatores motivadores	Metodologia de compartilhamento de perdas e ganhos
Ocorrendo variações de demanda a maior, verificadas acima de 100% da correspondente receita operacional em relação ao caso base.	Compartilhamento de ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder a 100% da receita operacional.
Ocorrendo variações de demanda a menor, verificadas abaixo de 100% da correspondente perdas de receita operacional em relação ao caso base.	Compartilhamento da perda de receita operacional entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.

Fonte: Adaptado de Bahia (2010a).

A modelagem de alocação e compartilhamento dos riscos foi originada de uma negociação entre o Estado e a concessionária FNP, com o acompanhamento da consultoria KPMG e de um auditor independente, conforme relata o representante do governo estadual no trecho da entrevista a seguir, o que pode ser considerado como um forte incentivo para atrair o parceiro privado para o processo de licitação.

Esse foi o modelo que mais se adequou ao interesse do Estado. Se nós dividimos os riscos, dividimos o êxito também. Assim, nós nos empenharemos de forma mais equilibrada e equitativa no sucesso do empreendimento. Isso foi o que orientou nossa decisão. [...] Além disso, a concessionária FNP alegou que a taxa de retorno era muito baixa. [...] Toda essa negociação teve um arranjo que foi acompanhado pela KPMG que possui grandes auditores que fazem isso, bem como tivemos um auditor independente que fez uma análise dessa modelagem e deu um parecer favorável. Essa decisão foi resultado de uma negociação, não uma exigência do ente privado (Agente Público # 1).

O compartilhamento do risco de demanda, no entanto, pode ensejar o argumento de que o parceiro privado poderia se acomodar na gestão operacional dos custos do equipamento esportivo, uma vez que o Estado oferece uma garantia

<sup>52</sup> Vide o capítulo 5.4.1 que trata sobre a modelagem financeira do projeto.

de retorno sobre o investimento, em caso de cenário desfavorável na demanda. Em que pese esse argumento, verifica-se que o consórcio FNP possui incentivos para aperfeiçoar a gestão operacional dos custos do equipamento esportivo, tendo em vista que o risco de demanda a ser compartilhada leva em consideração a receita operacional bruta e não o lucro do negócio. Caso os custos operacionais sejam mais alto ou mais baixo do que o esperado, a receita operacional levada em consideração para o compartilhamento do risco não é influenciada. Por isso, para o operador privado, quanto menor o custo operacional do negócio, maior será o retorno econômico-financeiro para a concessionária, conforme pode ser observado no trecho da entrevista com um dos gestores da Arena Fonte Nova:

[...] Nossa relação com o Estado é na receita e não no resultado. Se eu estou gastando muito ou não, isso não interfere. Eu tenho um determinado valor de receita para atingir por ano. Caso eu ultrapasse essa receita, eu compartilho com o Estado. Se eu estiver gerindo mal ou operando mal o negócio, o ônus recai sobre o nosso negócio e não sobre o Estado (Gestor Privado # 1).

Em síntese, o compartilhamento do risco de demanda minimiza os riscos do negócio, favorecendo ambos os parceiros público e privado. Isso porque, em caso de cenário desfavorável, beneficia-se o parceiro privado visto que o Estado reembolsa 50% da diferença entre a receita operacional prevista e real, garantindo um fluxo de caixa mais estável para o negócio. Já em caso de cenário favorável, o Estado é beneficiado na medida em que o Poder Concedente recebe 50% das receitas operacionais adicionais em formato de redução do pagamento da contraprestação pública, o que pode melhorar a eficiência fiscal do Estado.

No entanto, em que pese tais considerações, constata-se que o Estado da Bahia assumiu significativos riscos operacionais, o que não se observa em outros projetos de PPP para construção de estádios para o megaevento esportivo, conforme será demonstrado nos capítulos destinados a cada um desses projetos.

### 5.3.2. Arena Mineirão

#### 5.3.2.1. O risco de construção

Para a alocação dos riscos de reforma do equipamento esportivo, o Estado de

Minas Gerais evocou a prerrogativa própria das PPP no intuito de desenhar o arranjo de alocação objetiva dos riscos do projeto, de modo que cada parte do contrato se responsabilizasse pelos riscos sobre os quais possuísse a maior capacidade para administrar.

Verifica-se, desta forma, que os riscos de reforma foram alocados integralmente para o parceiro privado. Isso porque as consequências financeiras da materialização deste risco deveriam ser suportadas exclusivamente pelo parceiro privado, caso o consórcio vencedor da licitação da PPP tivesse estimado de forma equivocada os custos da obra de reforma para finalizá-la dentro do prazo estabelecido em contrato.

Na prática, devido ao cumprimento do orçamento e do prazo de reforma da Arena Mineirão inicialmente previstos (Tabela 12), observa-se que esse processo de alocação de riscos parece ter desenvolvido um forte mecanismo de incentivo para que o parceiro privado realizasse uma análise e projeção de custos de forma mais eficiência, evitando o aumento dos gastos durante a execução contratual e, conseqüentemente, beneficiando os cofres públicos Mineiro.

**Tabela 12 - Custos e prazo de reforma da Arena Mineirão.**

Nome do Estádio	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Custos de reforma do estádio previsto no EDITAL x CONTRATO					
		Custo Total Previsto em Edital (R\$)	Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Edital (R\$)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Variação (%)
Arena Mineirão	62.170	771.739.248	677.353.022	87,77%	12.413	10.895	87,77%
		Custos de reforma do estádio previsto em CONTRATO x REAL					
		Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Custo Total Real (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Custo por Assento Real (R\$)	Variação (%)
		677.353.022	677.353.022	100,00%	10.895	10.895	100,00%
		Prazo de reforma do estádio no EDITAL e CONTRATO					
		Início Obras	Prazo Entrega Previsto em Edital/Contrato	Prazo Entrega Real	Tempo Total Previsto (meses)	Tempo Total Real (meses)	Variação Tempo Total (%)
jan/11	dez/12	dez/12	24	24	100,00%		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Minas Gerais (2010a; 2010b) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

### 5.3.2.2. *O risco de demanda*

De forma similar, o Estado de Minas Gerais também repassou integralmente esse risco para o parceiro privado, de modo que o Estado não fosse obrigado a garantir nenhuma margem de lucro pelos potenciais problemas futuros de demanda eventualmente materializados. Assim, caso o parceiro privado encontre dificuldades para atrair público para eventos esportivos e/ou eventos de natureza não esportiva como forma de diversificar suas receitas, cabe ao próprio parceiro privado assumir os potenciais impactos negativos e engendrar os melhores esforços para evitar/minimizar as implicações negativas na viabilidade operacional/econômica do negócio.

O Governo Mineiro apenas se responsabilizou pelo ressarcimento dos investimentos privado para a realização da reforma do equipamento esportivo, estando o valor da contraprestação pública condicionado ao desempenho do parceiro privado, conforme será demonstrado a seguir. Essa modelagem foi constituída para funcionar como um mecanismo de incentivos para que o operador do estádio busque maximizar as operações da arena esportiva. Isso porque, caso obtenha prejuízos frequentes na operação do equipamento esportivo, o parceiro privado sofrerá impactos financeiros negativos por meio da redução da contraprestação pública, conforme prever os indicadores de desempenho financeiros.

Com esse mecanismo, o Estado de Minas Gerais garantiu que ao longo da execução contratual não haverá imprevistos com relação ao aumento do gasto público, salvo em situações de caso fortuito, de força maior e/ou alterações unilaterais por parte da própria Administração Pública Mineira.

### 5.3.3. Arena Pernambuco

#### 5.3.3.1. *O risco de construção*

Com relação aos aspectos relacionados com a construção da Arena Pernambuco destaca-se o fato de que o Governo do Estado de Pernambuco

assumiu os riscos em caso de eventuais novas exigências por parte da FIFA após a publicação do edital, que implicassem em aumento dos custos de construção do novo estádio.

Outro ponto que merece destaque refere-se ao mecanismo para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no processo de construção do equipamento público. Isso porque o Poder Concedente assumiu riscos que geralmente em contratos de PPP ficam sob a responsabilidade do parceiro privado, tais como: o risco financeiro, o risco de variações cambiais e o risco de aumento nos preços públicos vinculados ao processo de construção da arena esportiva. Além disso, outro fato emblemático é que o contrato de PPP previa que o parceiro privado poderia solicitar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em caso de aumento dos custos de construção do equipamento esportivo, de modo que eventuais erros de projeto de engenharia oriundos da própria concessionária possibilitaria a recomposição do equilíbrio, sem referência alguma a limites no acréscimo de tais custos.

No entanto, em 15/08/2011, é celebrado o aditivo<sup>53</sup> contratual de nº 2 entre os parceiros público e privado, de modo a promover a repartição de riscos de forma mais objetiva sem sobrecarregar a Administração Pública Pernambucana e com o intuito de: i) determinar que o risco financeiro deveria ser suportado pelo Poder Concedente até a celebração do financiamento da obra junto a uma instituição financeira e, após isso, o parceiro privado deveria assumir esse risco; ii) determinar que o risco de variação cambial deveria ser suportado pelo Ente Público apenas durante a fase de construção do estádio e, após essa etapa, passaria a ser de responsabilidade do parceiro privado; e iii) excluir a hipótese de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro em caso de aumento nos preços públicos.

Cabe também destacar que, em função da lei 12.350/2010 que dispõe sobre o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou

---

<sup>53</sup> Aditivo contratual realizado em função da Recomendação Conjunta nº 12, de 07/04/2011, elaborado pelo Ministério Público Federal – MPF e pelo Ministério Público Estadual (MPE) do Estado de Pernambuco. Documento disponível em: [http://www.prpe.mpf.mp.br/index.php/internet/content/download/8946/65747/version/1/file/RECOMENDA%C3%87%C3%83O+CONJUNTA+n%C2%BA+12\\_2011+++++IC+n%C2%BA+96.2010-24+-+Copa+2014.odt](http://www.prpe.mpf.mp.br/index.php/internet/content/download/8946/65747/version/1/file/RECOMENDA%C3%87%C3%83O+CONJUNTA+n%C2%BA+12_2011+++++IC+n%C2%BA+96.2010-24+-+Copa+2014.odt). Acesso em: 17 de dezembro de 2014.

modernização de estádios de futebol para a Copa do Mundo FIFA 2014 - RECOPA, os parceiros público e privado celebraram o aditivo contratual nº 3, em 05/12/2011, para promover a revisão dos custos de construção decorrentes dos benefícios fiscais previstos no RECOPA. Já no aditivo contratual nº 4 celebrado em 31/12/2013, esses benefícios são estimados em R\$ 4.251.538,09 e são incorporados na equação econômico-financeira em favor da Administração Pública Pernambucana.

Com relação aos custos e prazo de construção do novo estádio, verifica-se que houve um significativo aumento do preço da obra de construção e redução no prazo de implantação do projeto de PPP (Tabela 13).

**Tabela 13 - Custos e prazo de construção da Arena Pernambuco.**

Nome do Estádio	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Custos de construção do estádio previsto no EDITAL x CONTRATO					
		Custo Total Previsto em Edital (R\$)	Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Edital (R\$)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Variação (%)
Arena Pernambuco	46.154	385.548.786	379.263.314	98,37%	8.354	8.217	98,37%
		Custos de construção do estádio previsto em CONTRATO x REAL					
		Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Custo Total Real (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Custo por Assento Real (R\$)	Variação (%)
		379.263.314	532.600.000	140,43%	8.217	11.540	140,43%
		Prazo de reforma do estádio no EDITAL e CONTRATO					
		Início Obras	Prazo Entrega Previsto em Contrato	Prazo Entrega Real	Tempo Total Previsto (meses)	Tempo Total Real (meses)	Variação Tempo Total (%)
ago/10	jul/13	mai/13	36	34	94,44%		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Pernambuco (2009a; 2010a) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

#### 5.3.3.2. O risco de demanda

O Governo do Estado de Pernambuco, de modo similar ao Governo do Estado da Bahia (vide capítulo 4.1.3.2), decidiu compartilhar os riscos de demanda com o parceiro privado, sendo esse compartilhamento de risco considerado como um mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP, com base na receita operacional projetada e disponibilizada no edital da PPP (Tabela 14).

**Tabela 14 - Projeção de demanda do projeto de PPP da Arena Pernambuco.**

Mercado	Produto	Receita - 1 Ano (R\$ M)	Receita - 10 anos (R\$ M.)
Corporativo	Camarote Corporativo	R\$ 13,4	R\$ 133,9
	Business Seats	R\$ 16,5	R\$ 164,7
	Assento Prêmio	R\$ 2,6	R\$ 25,7
<b>Sub Total</b>		<b>R\$ 32,43</b>	<b>R\$ 324,33</b>
Consumidor (Náutico, Sport Recife & Santa Cruz)	Assento Prêmio	R\$ 15	R\$ 150
	Pacotes de Jogos	R\$ 26	R\$ 259
<b>Sub Total</b>		<b>R\$ 40,82</b>	<b>R\$ 408,25</b>
<b>Total</b>		<b>R\$ 73,26</b>	<b>R\$ 732,58</b>

Fonte: Pernambuco (2009a).

Dessa forma, o contrato de PPP estabelece que, com base na diferença entre a receita operacional real auferida pelo parceiro privado e a receita operacional estimada pelo Estado de Pernambuco, o compartilhamento do risco da demanda poderá se configurar a partir dos seguintes cenários demonstrados no Quadro 17.

**Quadro 17 - Regras para compartilhamento dos riscos de demanda entre os parceiros público e privado do projeto de PPP da Arena Pernambuco.**

Fatores motivadores	Metodologia de compartilhamento de perdas e ganhos
Ocorrendo variações de receita operacional auferidas pelo parceiro privado, a maior, verificadas acima de 110% em relação ao caso base.	Compartilhamento dos ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder a 110% da receita operacional.
Ocorrendo variações de receita operacional auferida pelo parceiro privado, a maior, verificadas dentro da faixa de 100% e 110% em relação ao caso base.	100% da receita operacional para o parceiro privado.
Ocorrendo variações de receita operacional auferidas pelo parceiro privado, a menor, verificadas dentro da faixa de 90% e 100% em relação ao caso base.	Risco do parceiro privado.
Ocorrendo variações de receita operacional, a menor, verificadas entre 90% e 50% em relação ao caso base.	Compartilhamento da perda entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.
Ocorrendo variações de receita operacional auferidas pelo parceiro privado, a menor, verificadas abaixo de 50% em relação ao caso base, em 6 meses consecutivos.	100% das correspondentes perdas serão de responsabilidade do parceiro público.
Ocorrendo variações de receita operacional a menor, verificadas abaixo de 50% em relação ao caso base, em período inferior a 6 meses.	Compartilhamento da perda entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.

Fonte: Adaptado de Pernambuco (2010a).

Um fato interessante de se observar é que, o Estado de Pernambuco

estabeleceu uma cláusula de eficácia contratual que determinava que as hipóteses apresentadas acima para compartilhamento dos riscos de demanda apenas teriam validade/eficácia no caso da concessionária obter o compromisso dos três clubes de futebol pernambucanos (Sport Clube do Recife, Santa Cruz Futebol Clube e Clube Náutico Capibaribe) para jogarem suas 60 melhores partidas por ano na Arena Pernambuco.

No entanto, em 21/12/2010, em seu primeiro aditivo contratual, após seis meses de contrato assinado, o Governo Pernambucano revogou a cláusula que determinava essa regra beneficiando o parceiro privado, sob o argumento de atender ao interesse público na implantação da arena esportiva para sediar os jogos do mundial de futebol da FIFA e sob a prerrogativa de viabilizar economicamente as operações do estádio após o megaevento esportivo.

Observa-se, dessa forma, que o Ente Público assumiu em demasia os riscos de operação do equipamento público esportivo, oferecendo uma espécie de garantia mínima de fluxo de caixa para o parceiro privado. Mas o fato é que, além dos ressarcimentos ao parceiro privado para cobrir os custos de construção da arena esportiva, o Poder Concedente pode ter que aportar uma quantia de recurso público acima do previsto durante a execução contratual desse projeto de PPP.

#### 5.3.4. Arena Castelão

##### 5.3.4.1. *O risco de construção*

Na modelagem para alocação dos riscos de construção do projeto de PPP da Arena Castelão, destaca-se o fato de que o Governo do Estado do Ceará delegou a integral responsabilidade para o parceiro privado, sobretudo no que se refere aos custos de provisão do novo equipamento público esportivo.

Essa modelagem se configurou, portanto, em um grande incentivo para que o parceiro privado realizasse o projeto de reforma do equipamento público esportivo dentro do orçamento e prazo inicialmente previstos (Tabela 15).



**Tabela 15 - Custos e prazo de reforma da Arena Castelão.**

Nome do Estádio	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Custos de reforma do estádio previsto no EDITAL x CONTRATO					
		Custo Total Previsto em Edital (R\$)	Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Edital (R\$)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Variação (%)
Arena Castelão	63.763	617.798.068	518.606.000	83,94%	9.689	8.133	83,94%
		Custos de reforma do estádio previsto em CONTRATO x REAL					
		Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Custo Total Real (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Custo por Assento Real (R\$)	Variação (%)
		518.606.000	518.606.000	100,00%	8.133	8.133	100,00%
		Prazo de reforma do estádio no EDITAL e CONTRATO					
		Início Obras	Prazo Entrega Previsto em Edital/Contrato	Prazo Entrega Real	Tempo Total Previsto (meses)	Tempo Total Real (meses)	Variação Tempo Total (%)
dez/10	abr/13	dez/12	29	24	82,76%		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Ceará (2009c; 2010) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

Outro ponto interessante para se destacar é que houve uma redução do custo inicial do projeto previsto no edital comparado com o custo proposto pelo parceiro privado vencedor da licitação da PPP. Observa-se que este fato pode ser atribuído à intensa competição entre os três consórcios na fase de licitação do projeto, cabendo destacar que esse processo de licitação apresentou o maior número de participantes em relação à licitação das demais PPP.

Em que pese a delegação dos riscos de construção para o parceiro privado, o Estado do Ceará assumiu alguns riscos do projeto: (i) a obtenção de licença ambiental para início da reforma do estádio; (ii) o risco de aumento dos custos do projeto vinculados ao aumento nos preços de matérias decorrentes exclusivamente da entidade certificadora de Qualidade Ambiental; e (iii) o risco de aumento nos custos oriundos da exigência de instalações provisórias por parte da organizadora do megaevento esportivo FIFA.

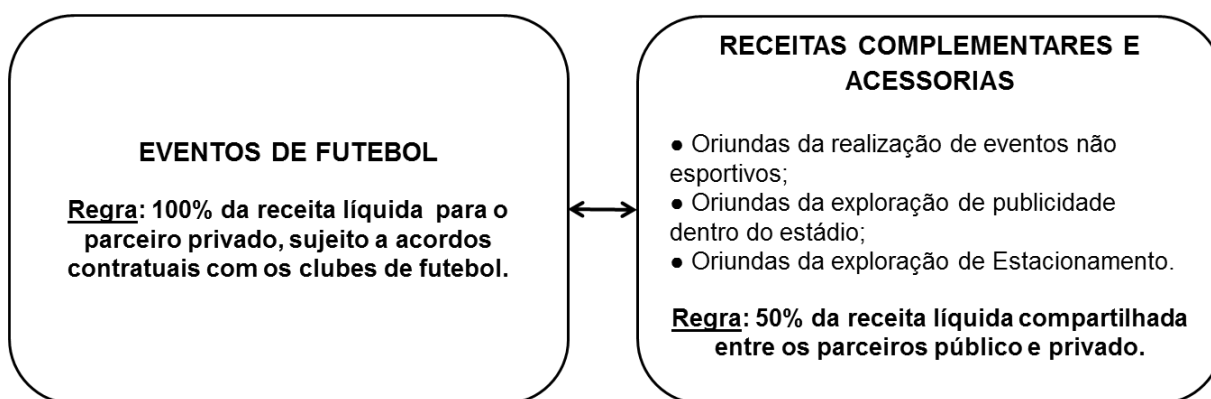
#### 5.3.4.2. O risco de demanda

De forma similar, na modelagem para alocação dos riscos de demanda do projeto (vinculados com as receitas operacionais do equipamento esportivo), o Governo do Estado do Ceará também delegou a integral responsabilidade para o parceiro privado, conforme pode-se observar no trecho abaixo do contrato de PPP.

[...] 15.3.1. A determinação das receitas e dos custos apresentados pela CONCESSIONÁRIA em sua PROPOSTA FINANCEIRA e respectivo PLANO DE NEGÓCIO, bem como as variações decorrentes das obrigações assumidas, são de sua exclusiva responsabilidade, sendo que eventuais erros e omissões não serão considerados para efeito de EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO do CONTRATO, constituindo risco exclusivo da CONCESSIONÁRIA a avaliação de tais aspectos (CEARÁ, 2010, p. 29).

No entanto, embora não haja compartilhamento desse risco, observa-se que o Estado do Ceará instituiu o compartilhamento de receitas complementares e acessórias (Figura 26), o que geralmente é adotado quando há também o compartilhamento dos riscos de demanda entre os parceiros público e privado.

**Figura 26 – Impactos do compartilhamento de receitas na contraprestação pública do contrato de PPP da Arena Castelão.**



Fonte: Adaptado de Ceará (2010).

Essa questão pode ser considerada como um fator positivo à Administração Pública Cearense, uma vez que as eventuais receitas oriundas desse mecanismo de compartilhamento são utilizadas para reduzir proporcionalmente a contraprestação pública devida ao parceiro privado, transformando-se em uma fonte de vantagem econômica para o Ente Público. Logo, quanto maior a geração de receitas complementares e acessórias por parte do parceiro privado, menor será o pagamento público.

### 5.3.5. Arena das Dunas

#### 5.3.5.1. O risco de construção

O Governo do Estado do Rio Grande do Norte atribuiu a maior parte dos

riscos de reconstrução do novo equipamento público esportivo ao parceiro privado, instituindo inclusive penalidades em função de atrasos no cumprimento de prazos e cronogramas de execução do projeto de PPP, mediante a aplicação de multas moratórias limitadas a 5% do valor mensal da parcela variável da contraprestação pública, em caso de não atendimento desses itens.

Na primeira versão do contrato de PPP, o Poder Público Norte-Rio-Grandense assumia uma série de riscos inerentes ao processo de reconstrução do estádio, sobretudo no que se refere aos seguintes riscos: i) cambial; ii) financeiro; iii) atraso de licença ambiental; iv) exigências complementares da FIFA; v) alteração nos preços públicos que venha a afetar os custos operacionais e de investimentos do estádio. No entanto, com base na Recomendação Conjunta datada de 17/03/2011, o Ministério Público Federal (MPU) e o Ministério Público Estadual (MPE) do Rio Grande do Norte recomendaram a retirada de todos esses itens do contrato de PPP, de modo que essas potenciais situações não servissem como mecanismo para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, alegando que tais riscos deveriam ser de exclusiva responsabilidade do parceiro privado.

O fato é que a modelagem dessa PPP contribui para gerar um forte incentivo para que o parceiro privado conseguisse manter o cronograma de prazos e o orçamento dos custos de reconstrução do equipamento público (Tabela 16).

**Tabela 16 - Custos e prazo de reconstrução da Arena das Dunas.**

Nome do Estádio	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Custos de reconstrução do estádio previsto no EDITAL x CONTRATO					
		Custo Total Previsto em Edital (R\$)	Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Edital (R\$)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Variação (%)
Arena das Dunas	42.024	400.000.000	400.000.000	100,00%	9.518	9.518	100,00%
		Custos de reconstrução do estádio previsto em CONTRATO x REAL					
		Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Custo Total Real (R\$)	Variação (%)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Custo por Assento Real (R\$)	Variação (%)
		400.000.000	400.000.000	100,00%	9.518	9.518	100,00%
		Prazo de reconstrução do estádio no EDITAL e CONTRATO					
		Início Obras	Prazo Entrega Previsto em Edital/Contrato	Prazo Entrega Real	Tempo Total Previsto (meses)	Tempo Total Real (meses)	Variação Tempo Total (%)
ago/11	dez/13	dez/13	29	29	100,00%		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Rio Grande do Norte (2010a; 2011a) e Brasil (2014a; 2014b; 2014c).

### 5.3.5.2. O risco de demanda

De modo similar, o Poder Concedente Norte-Rio-Grandense delegou a integral responsabilidade ao parceiro privado em relação aos riscos inerentes à exploração comercial e operação do estádio, de modo que as seguintes hipóteses não ensejarão recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP:

[...] **I.** Surgimento de encargos adicionais por previsão incorreta das despesas incorridas na prestação do SERVIÇO; **II.** Alocação de valores gerados por condenações ou promoções de ações judiciais movidas por ou contra terceiros, ressalvadas aquelas que discutam (i) o modelo de concessão adotado, (ii) as obrigações e direitos do PODER CONCEDENTE, da União ou da FIFA, e (iii) o procedimento de licenciamento ambiental, previsto no CONTRATO; **III.** Custos operacionais em níveis superiores ou inferiores aos estipulados no CONTRATO, por força de alterações de custos com pessoal e valores relativos à aquisições não previstas de equipamentos e outros suprimentos necessários à prestação do SERVIÇO; **IV.** Concorrência de outros estádios e/ou complexos qualificados como estruturas para eventos multiuso; **V.** Recuperação, prevenção, correção e gerenciamento de passivo ambiental relacionado à CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, exceto aquele não localizável pela realização de auditoria ambiental (RIO GRANDE DO NORTE, 2011a, p. 24 e 25).

Destaca-se, nesse contexto, o risco de concorrência de outros estádios e/ou complexos qualificados como estruturas para eventos multiuso atribuído no item V, o qual é um potencial risco que pode afetar as receitas operacionais/sustentabilidade econômico-financeira do negócio e que no caso da Arena Fonte Nova e Arena Pernambuco foi compartilhado entre os parceiros privados e os respectivos Entes Públicos.

Outra questão que vale a pena destacar é que, embora a concessionária da Arena das Dunas tenha assumido 100% do risco de variação de demanda, o Poder Concedente instituiu a repartição de ganhos no contrato de PPP, de modo que as receitas adicionais (tais como: publicidade, serviços especiais, locação e sublocação de espaços, estacionamento, dentre outros) sejam compartilhadas nas proporções de 50% ao parceiro privado e 50% ao Estado do Rio Grande do Norte.

### 5.3.6. Análise Comparativa

Quanto ao processo de alocação de riscos, verifica-se que diferentes foram os arranjos organizacionais entre o setor público e a iniciativa privada, sobretudo no

que se referem aos riscos de construção (prazo de implantação e custo de provisão) e aos riscos de operação dos equipamentos públicos esportivos (risco de demanda). Desta forma, chama a atenção o fato de que em dois dos cinco projetos de PPP o Ente Público compartilhou tais riscos, assumindo uma maior carga de riscos em relação aos demais entes públicos (Tabela 17).

**Tabela 17 – Mecanismos para alocação dos riscos de construção (custo e prazo) e de operação (demanda) adotados nos projetos de PPP.**

Estádios	Nível de Assunção de Riscos pelo Ente Público (Construção e Operação)	Nível de Assunção de Riscos pelo Parceiro Privado (Construção e Operação)
Arena Fonte Nova	Compartilhado	Compartilhado
Arena Pernambuco	Compartilhado	Compartilhado
Arena Mineirão	0%	100%
Arena Castelão	0%	100%
Arena das Dunas	0%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a), Minas Gerais (2010b), Pernambuco (2010a), Ceará (2010), Rio Grande do Norte (2011a).

No que se refere especificamente ao compartilhamento dos riscos de construção, verifica-se que três dos cinco projetos de PPP (Arena Mineirão, Arena Castelão e Arena das Dunas), os quais tiveram um melhor desempenho em termos de cumprimento do prazo de implantação e dos custos de provisão, trata-se de projetos para os quais o Poder Concedente atribuiu 100% da carga dos riscos de construção (prazo e custos) ao parceiro privado. De forma contrária, os dois projetos de PPP (Arena Fonte Nova e Arena Pernambuco), que tiveram o pior desempenho nesses dois indicadores se comparado com os demais projetos de PPP analisados, são os projetos em que os Entes Públicos assumiram uma maior carga desses riscos em relação aos Entes Públicos dos três primeiros projetos citados, o que implicou negativamente aos cofres públicos do Governo do Estado da Bahia e do Governo do Estado de Pernambucano (Quadro 18) em função do aumento de desembolsos públicos adicionais não previstos inicialmente, assim como contribuiu para a minimização do *Value for Money* dos projetos de PPP de ambas as Administrações Públicas.

**Quadro 18 - Implicações da assunção dos riscos de construção dos projetos de PPP por parte dos Entes Públicos Baiano e Pernambucano.**

Estádios	Risco de construção assumido pelo Ente Público	Implicações para os Cofres Públicos
Arena Fonte Nova	O Estado da Bahia assumiu 100% dos riscos de alterações no escopo do projeto provenientes de novas exigências da FIFA para adequar o estádios à 5ª versão do Caderno de Encargos da FIFA lançado em 2011, após a assinatura do contrato de PPP.	Aumento do custo do projeto em R\$ 97,7 MM.
Arena Pernambuco	O Estado de Pernambuco assumiu 100% dos riscos de alterações no escopo do projeto em função da vontade política do Estado de Pernambuco para incluir o estádio como sede do megaevento esportivo Copa das Confederações da FIFA 2013.	Aumento do custo do projeto em R\$ 153,3 MM.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Brasil (2014b; 2014c).

Já com relação especificamente ao compartilhamento dos riscos de demanda, verifica-se que a maior assunção dos riscos de demanda por parte dos Entes Públicos das PPP da Arena Fonte Nova e da Arena Pernambuco contribui para o potencial aumento dos desembolsos públicos futuros, em caso dos parceiros privados não auferirem o fluxo de caixa mínimo estabelecido em contrato (Quadro 19).

**Quadro 19 - Implicações da assunção dos riscos de demanda dos projetos de PPP por parte dos Entes Públicos Baiano e Pernambucano.**

Estádios	Ente Público	Fatores motivadores	Metodologia de compartilhamento de perdas
Arena Fonte Nova	Estado da Bahia	Ocorrendo variações de demanda a menor, verificadas abaixo de 100% da correspondente perdas de receita operacional em relação ao caso base.	Compartilhamento da perda de receita operacional entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.
Arena Pernambuco	Estado de Pernambuco	Ocorrendo variações de receita operacional, a menor, verificadas entre 90% e 50% em relação ao caso base.	Compartilhamento da perda entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.
		Ocorrendo variações de receita operacional auferidas pelo parceiro privado, a menor, verificadas abaixo de 50% em relação ao caso base, em 6 meses consecutivos.	100% das correspondentes perdas serão de responsabilidade do parceiro público.
		Ocorrendo variações de receita operacional a menor, verificadas abaixo de 50% em relação ao caso base, em período inferior a 6 meses.	Compartilhamento da perda entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a) e Pernambuco (2010a).

Cabe ressaltar que ambas as estruturas de compartilhamento dos riscos de demanda devem garantir um fluxo de caixa mínimo anual para o parceiro privado, sendo no valor de R\$ 23,7 milhões (Arena Fonte Nova) e no valor de R\$ 73,2 milhões (Arena Pernambuco). Logo, em caso de não confirmação desse cenário, ambos os entes públicos ficam sujeitos às regras de compartilhamento de riscos demonstradas acima. Mas o fato é que na contraprestação pública variável dos

cinco projetos de PPP analisados já está previsto o pagamento ao parceiro privado de parte dos custos operacionais do estádio (vide a seção 5.5 sobre modelagem operacional), de modo que se pode ensejar o argumento de que essa estruturação de alocação de riscos se configura em um compartilhamento adicional, em que pese o fato de ambas as PPP da Bahia e de Pernambuco utilizarem esse compartilhamento de riscos como mecanismo para equilíbrio econômico-financeiro de seus respectivos contratos. Nesse sentido, o alto grau de risco assumido por atores privados nas arenas de Belo Horizonte, Natal e Fortaleza pode ensejar revisões contratuais futuras caso as projeções de demanda não sejam atendidas.

Por outro lado, verifica-se que todos os projetos de PPP adotaram mecanismos para compartilhamento de ganhos adicionais, incluindo Bahia e Pernambuco, o que pode contribuir para a redução dos desembolsos públicos futuros via deduções na contraprestação pública, em caso de um cenário favorável em relação à obtenção de receitas operacionais acima do projetado, conforme demonstra o Quadro 20. Assim, as escolhas adotadas pelos gestores de Bahia e Pernambuco podem ser benéficas caso as expectativas de receitas projetadas sejam atingidas.

**Quadro 20 - Mecanismos de compartilhamento de ganhos adicionais dos projetos de PPP analisados.**

Estádios	Variável a ser compartilhada	Fatores motivadores	Metodologia de compartilhamento de ganhos adicionais
Arena Fonte Nova	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações de demanda a maior, verificadas acima de 100% da correspondente receita operacional em relação ao caso base.	Compartilhamento de ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder a 100% da receita operacional.
Arena Pernambuco	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações de receita operacional auferidas pelo parceiro privado, a maior, verificadas acima de 110% em relação ao caso base.	Compartilhamento dos ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder a 110% da receita operacional.
Arena Mineirão	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações de receita operacional auferidas pelo parceiro privado, a maior, verificadas acima da contraprestação mensal no valor de R\$ 3,7 milhões (Valor de Referência - VRR), cujo valor foi instituído pelo próprio parceiro privado no processo licitatório.	Compartilhamento dos ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder ao Valor de Referência - VRR.
Arena Castelão	Receitas Adicionais (Eventos não esportivos, Publicidade, Estacionamento etc)	A auferição de receitas complementares e acessórias por parte do parceiro privado.	Compartilhamento das receitas complementares e acessórias na proporção de 50% para cada uma das partes.
Arena das Dunas	Receitas Adicionais (Eventos não esportivos, Publicidade, Estacionamento etc)	A auferição de receitas complementares e acessórias por parte do parceiro privado.	Compartilhamento das receitas complementares e acessórias na proporção de 50% para cada uma das partes.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a), Ceará (2010), Minas Gerais (2010b), Pernambuco (2010a) e Rio Grande do Norte (2011a).

## 5.4. MODELAGEM FINANCEIRA

### 5.4.1. Arena Fonte Nova

#### 5.4.1.1. Estrutura do financiamento

O contrato de PPP da Arena Fonte Nova confere liberdade ao parceiro privado para financiar a reconstrução do equipamento esportivo e, desta forma, cumprir com as obrigações estabelecidas em contrato.

A Tabela 18 demonstra as fontes de recursos utilizadas por esse projeto de PPP, incluindo o custo de reconstrução adicional assumido pelo Estado da Bahia em função das novas qualificações técnicas exigidas pela FIFA após a assinatura do contrato, conforme apresentado no capítulo 4.1.3.1.

**Tabela 18 - Fontes de recursos utilizadas para reconstrução da Arena Fonte Nova**

Fonte	R\$	Observações
BNDES / Desembahia	323.629.000	Captação de financiamento junto ao BNDES, mediante a operação 10.2.1682.1, realizada diretamente pelo Desembahia, com posterior repasse para a concessionária FNP, utilizando-se da linha de crédito BNDES ProCopa Arenas - Programa de BNDES de Arenas para a Copa do Mundo FIFA 2014.
BNB	250.000.233	Captação de financiamento junto ao BNB, contratada diretamente pela concessionária FNP.
Capital Próprio	18.081.952	Recursos captados pela FNP junto a instituições financeiras e/ou capital próprio.
Governo Estadual	97.770.901	Valor pago, na forma de indenização, a título de reequilíbrio econômico-financeiro à concessionário FNP, para adequar o projeto do estádio às exigências da 5ª versão do caderno de encargos da FIFA, que de acordo com contrato atribui esse risco ao Poder Concedente.
<b>Total</b>	<b>689.482.086</b>	

**Fontes: BNB (2010), BNDES (2010a) e Brasil (2014b).**

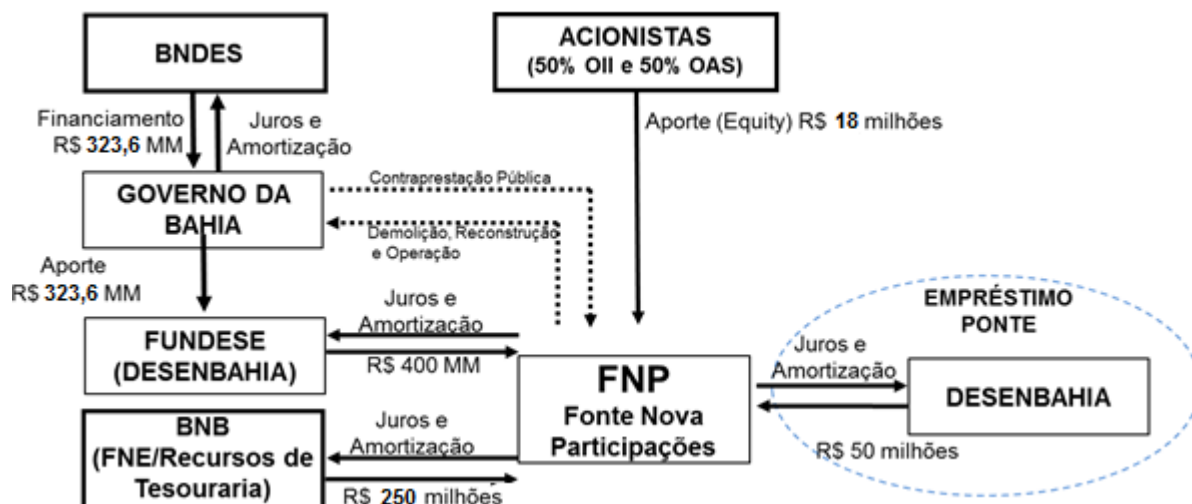
Destaca-se que o Governo do Estado da Bahia, com a interveniência da Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA e utilização do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico – FUNDESE<sup>54</sup>, foi o responsável pela

<sup>54</sup> A Lei Nº 7.599 de 07 de fevereiro de 2000 dispõe sobre o FUNDESE e dá outras providências. Já o Decreto Nº 12.022 de 24 de março de 2010. Altera o Regulamento do FUNDESE, autorizando os financiamentos para início da reconstrução do Estádio Octávio Mangabeira (Fonte Nova) e obras complementares obedecendo às seguintes condições: I - prazo total: até 15 (quinze) anos; II - prazo



captação do recurso junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para posterior repasse ao consórcio FNP, tornando a estrutura de financiamento desse projeto de PPP bastante peculiar (Figura 27).

**Figura 27 - Modelo da estruturação financeira da Arena Fonte Nova.**



Fonte: Adaptado de SEFAZ (2010).

Com base na Figura 27, verifica-se que, com a disponibilização da linha de crédito subsidiada do PROCOPA<sup>55</sup> Arenas por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES em 2010, o Governo do Estado da Bahia entendeu ser mais conveniente que a Administração Pública fosse a responsável pela obtenção do empréstimo junto ao BNDES no valor de R\$323,6 milhões<sup>56</sup> (BNDES, 2010a) e pelo posterior repasse à concessionária da Arena Fonte Nova. Cabe ressaltar que essa captação de financiamento foi realizada por intermédio da Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESEMBAHIA, embutindo

---

de carência: até 05 (cinco) anos; III - juros: Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, acrescida de 5% (cinco por cento) ao ano; IV - Bônus para Liquidação durante os 03 (três) primeiros anos do período de carência: redução da taxa de juros para TJLP; V - Limite de Financiamento: R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões).

<sup>55</sup> Linha de crédito no âmbito do Programa BNDES para construção das Arenas da Copa do Mundo FIFA 2014, em consonância com a Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.801, de 28 de outubro de 2009.

<sup>56</sup> O Governo do Estado da Bahia sancionou a Lei Nº 11.909 em 04 de maio de 2010, a qual autoriza o Poder Executivo Estadual a contratar operação de crédito, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, até o montante de R\$400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), cujos recursos serão voltados, exclusivamente, para viabilização da construção e reforma do Estádio Otávio Mangabeira (Fonte Nova), sede dos jogos da COPA do Mundo de 2014.

no financiamento do BNDES um custo de R\$ 50 milhões a título de juros e amortização. Por outro lado, verifica-se que a captação de recursos junto ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB foi realizada diretamente pelo gestor privado, sem a interveniência do Estado da Bahia.

Para a Administração Pública Baiana, a configuração desse mecanismo de operação de crédito junto ao BNDES resultaria em benefícios econômicos por meio da redução da contraprestação pública da PPP, em função da redução do risco de crédito do financiamento por parte do parceiro privado:

[...] A concessionária poderia tomar o empréstimo diretamente ao BNDES, mas, além da garantia pública oferecida pelo Estado, o BNDES exigiria da Concessionária a apresentação de garantias adicionais, a exemplo de garantias corporativas, o que oneraria sobremaneira a concessão, gerando um custo adicional não contemplado no contrato da PPP firmado, elevando o valor da contraprestação pública. O Estado então propôs, com autorização da Assembleia Legislativa, contrair diretamente o empréstimo, integralizá-lo no Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE) administrado pela DESENBAHIA, e repassá-lo para a Concessionária nas mesmas condições da captação [...] (DESENBAHIA, 2010).

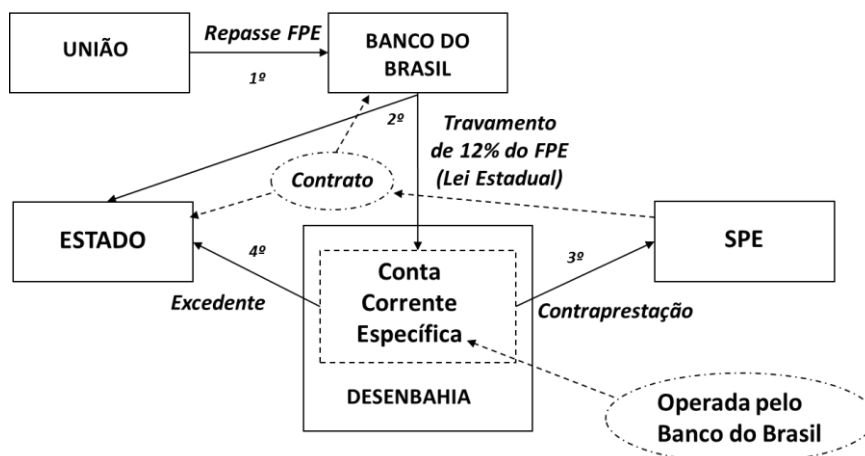
Por outro lado, verifica-se que o Estado da Bahia assumiu a maior parte do aporte de recursos financeiros do projeto de PPP, o que representa 61% do custo total do equipamento público esportivo (R\$ 689,4 milhões), levando-se em consideração o somatório entre o financiamento do BNDES (R\$ 323,6 milhões) e o aporte do Tesouro Estadual Baiano (R\$ 97,7 milhões) em função do aumento de custos oriundo da alteração no projeto para atender à demanda da FIFA. Com isso, em caso de problemas financeiros ou falência da concessionária, o Governo Baiano é o responsável pela quitação das obrigações contraídas junto ao BNDES, reduzindo as vantagens econômicas do projeto de PPP. Adicionalmente, observa-se que o parceiro privado ficou responsável por 39% dos recursos financeiros aportados para construção do equipamento esportivo, ao passo que em projetos de PPP espera-se um maior aporte de capital próprio por parte da iniciativa privada.

#### *5.4.1.2. Estrutura das garantias*

O Programa Estadual de PPP do Governo do Estado da Bahia estabelece a obrigatoriedade por parte do Poder Concedente para prestar garantia de pagamento

da contraprestação pública (Figura 28), de modo a garantir o pagamento público e facilitar o acesso ao financiamento por parte do parceiro privado junto a todos os Financiadores dos projetos de PPP realizados no âmbito do Estado da Bahia.

**Figura 28 - Mecanismo que mitiga risco de inadimplência do Estado da Bahia.**



Fonte: SEFAZ (2011).

Essa estrutura contratual possui alinhamento com a Lei Estadual Nº 11.447 de julho de 2009, a qual autoriza a transferência de 12% dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), destinados ao Estado da Bahia via Agência de Fomento do Estado da Bahia - DESEMBAHIA, tendo como operador da conta corrente específica o Banco do Brasil, para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Ente Público Baiano e entidades da sua administração indireta em contratos de PPP (BAHIA, 2009b).

Esse mecanismo mitiga os riscos de inadimplência do Estado da Bahia, uma vez que o sistema de pagamento das contraprestações públicas possui origem nas transferências federais obrigatórias e não pode ser interrompido pelo governo estadual, reduzindo significativamente os riscos de inadimplemento das contraprestações públicas devida ao parceiro privado.

#### 5.4.1.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro

O contrato de PPP também estabelece que o processo de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato será realizado de forma que seja nulo o valor

presente líquido do Fluxo de Caixa Marginal projetado em razão do evento que ensejou a recomposição (Figura 29), considerando (i) os fluxos dos dispêndios marginais resultantes do evento que deu origem à recomposição e (ii) os fluxos das receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, incluindo aqueles advindos da exploração do entorno (receitas acessórias).

**Figura 29 - Fórmula para recomposição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena Fone Nova.**

$$\frac{(1 + TJLP + 8\%)}{(1 + \pi)} - 1$$

Fonte: (BAHIA, 2010a).

O  $\pi$  refere-se à meta para a inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional – CMN para o ano em que decorreu a recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato e a TJLP significa a Taxa de Juros de Longo Prazo vigente na data de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Observa-se que essa metodologia de equilíbrio econômico financeiro está estritamente relacionada com os riscos de demanda compartilhados entre o Poder Concedente e a concessionária FNP. Isso porque esse mecanismo pode ser acionado em caso de cenário desfavorável em relação ao que foi previsto inicialmente pelo estudo de viabilidade realizado pela consultoria KPMG, assim como visa assegurar ao Estado uma redução da contraprestação pública, em caso de cenário mais favorável do que o previsto pelo estudo mencionado.

#### 5.4.2. Arena Mineirão

##### 5.4.2.1. Estrutura do financiamento

O contrato de PPP estabelece liberdade empresarial para que o parceiro privado pudesse escolher a linha de crédito e a estrutura de financiamento (Tabela 19) que melhor lhe conviesse, no entanto repassa integralmente a responsabilidade

à concessionária para a obtenção do financiamento. Logo, cabia à concessionária a responsabilidade pelo risco de não obtenção dos recursos financeiros e as potenciais consequências negativas decorrentes desse risco, sobretudo no que se refere ao atraso na obra e aumento dos custos de reforma em função dessa questão.

**Tabela 19 - Fontes de recursos utilizadas para reforma da Arena Mineirão.**

Fonte	R\$	Observações
BNDES	R\$ 400.000.000	Captação de financiamento junto ao BNDES, mediante a operação 11.2.0816.1, contratada diretamente pela concessionária Minas Arena, utilizando-se da linha de crédito BNDES ProCopa Arenas - Programa de BNDES de Arenas para a Copa do Mundo FIFA 2014.
Capital Próprio	R\$ 277.353.022	Recursos captados pela concessionária Minas Arena junto a instituições financeiras e/ou capital próprio.
<b>Total</b>	<b>R\$ 677.353.022</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em BNDES (2011a) e Brasil (2014b).

Verifica-se, por outro lado, que nenhum mecanismo para redução da contraprestação pública foi modelado pelo Estado de Minas Gerais, em caso do parceiro privado ter conseguido reduzir o risco de obtenção de crédito e/ou reduzir seu custo de captação de recurso, conforme ocorreu na prática com a realização do contrato de financiamento com subsídios junto ao BNDES por meio da linha de crédito PROCOPA<sup>57</sup> destinada para construção de todas as arenas esportivas da Copa do Mundo FIFA. Assim, a Administração Pública Mineira poderia ter reduzido os seus desembolsos de recursos públicos ao longo da execução contratual de PPP.

#### 5.4.2.2. Estrutura das garantias

Os mecanismos da estrutura de garantia estão especificados no contrato de PPP e foi modelado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para garantir os pagamentos da contraprestação pública devida ao parceiro privado. Para assegurar o adimplemento dos valores devidos à concessionária, o Poder Concedente

<sup>57</sup> Linha de crédito no âmbito do Programa BNDES para construção das Arenas da Copa do Mundo FIFA 2014, em consonância com a Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.801, de 28 de outubro de 2009.

constituiu penhor sobre os bens de sua propriedade.

O primeiro bem de que trata o contrato de PPP são os direitos creditórios do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento – FINDES, instituído pela Lei nº 15.981/2006 no âmbito do Programa de Apoio ao Investimento (FINDES / Pró-Invest), cujo valor a ser utilizado como garantia equivalia à R\$ 386,8 milhões na data de 30/04/2010. O segundo ativo do Estado são os direitos creditórios do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento – FINDES, também criado pela Lei nº 15.981/2006, no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Produtivo Integrado (FINDES / Pró-Giro), cujo valor a ser adotado como garantia equivalia ao valor de R\$ 406,7 milhões também na data de 30/04/2010. Por fim, o terceiro tipo de bem do Ente Público Mineiro a ser usado são os títulos da dívida pública federal no valor de R\$ 100 milhões, os quais devem ser escriturais, registrados em sistema centralizado de liquidação e custódia e autorizados pelo Banco Central do Brasil - BACEN.

Com isso, verifica-se que o objetivo central do Estado de Minas Gerais foi conceder incentivos e atrair a participação de empresas da iniciativa privada no processo licitatório da PPP da Arena Mineirão, o que de fato não ocorreu tendo em vista que a licitação teve apenas a proposta de um único consórcio, o qual foi o licitante vencedor.

#### *5.4.2.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro*

A metodologia para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é no contrato de PPP, levando-se em consideração a premissa de que o parceiro privado é responsável integralmente por todos os riscos inerentes à operação da Arena Mineirão. Assim, não cabe solicitação de recomposição de reequilíbrio econômico-financeiro por parte do parceiro privado nas seguintes hipóteses:

[...] a) variações de custos nas obrigações imputáveis à CONCESSIONÁRIA, inclusive o valor ou o volume dos investimentos de sua responsabilidade; b) prejuízos decorrentes de negligência, inépcia ou omissão na exploração adequada da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA; c) prejuízos decorrentes de riscos normais à atividade empresarial; d) prejuízos decorrentes de gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado; e e) aumento do custo de empréstimos e financiamentos assumidos pela CONCESSIONÁRIA para realização de investimentos ou custeio das

operações objeto deste CONTRATO [...] (MINAS GERAIS, 2010b, p. 32).

Por outro lado, o parceiro privado pode solicitar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nas seguintes situações:

[...] a) criação, extinção, isenção ou alteração de tributos ou encargos legais, que tenham repercussão direta nas receitas ou despesas da CONCESSIONÁRIA, para mais ou para menos, relacionados ao objeto deste CONTRATO; b) modificação unilateral, imposta pelo PODER CONCEDENTE, nos projetos e estudos anexos ao EDITAL, desde que, como resultado direto da modificação, verifique-se para a CONCESSIONÁRIA alteração substancial dos custos ou da receita, para mais ou para menos; c) ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, salvo quando a sua cobertura seja aceita por instituições seguradoras bem conceituadas no mercado brasileiro, dentro de condições comerciais razoáveis; d) as revisões, promovidas pelo PODER CONCEDENTE, nos parâmetros e medidores referentes aos índices que compõem o SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, ANEXO VI, e que acarretem, comprovadamente, encargos adicionais para a CONCESSIONÁRIA; e) atrasos na execução das medidas necessárias à realização dos procedimentos de desapropriação e instituição de servidão administrativa, quando couber, que resultem em custos adicionais para a realização do objeto da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, desde que imputáveis ao PODER CONCEDENTE; e f) em outras hipóteses expressamente previstas no CONTRATO [...] (MINAS GERAIS, 2010b, p. 32 e 33).

Na hipótese de necessidade e legitimidade da solicitação do reequilíbrio econômico-financeiro, a recomposição pode ser implantada com base nas seguintes possibilidades: i) prorrogação ou redução do prazo de duração do contrato; ii) adequação do sistema de mensuração de desempenho; iii) revisão do valor da remuneração devida ao parceiro privado para mais ou para menos; e combinação das modalidades anteriores, caso se aplique. Adicionalmente, o cálculo deve seguir a fórmula estabelecida no contrato de PPP (Figura 30). Desta forma, o contrato será considerado reequilibrado quando os impactos das ocorrências que deram origem à solicitação da recomposição de reequilíbrio forem compensados com base no fluxo de caixa elaborado para demonstração dessas ocorrências, de modo que o valor presente líquido - VPL desse fluxo tenha valor igual a zero.

**Figura 30 - Fórmula para requisição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena Mineirão.**

$$VPL = \sum_{t=1}^T \left( \frac{C_t}{[1+r]^t} \right)$$

Fonte: Minas Gerais (2010b).

Onde:

- ❖ **VPL**: valor presente líquido do fluxo de caixa elaborado para demonstrar os efeitos das ocorrências que deram causa ao pedido de recomposição o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP;
- ❖ **t**: período de referência para a análise dos efeitos das ocorrências;
- ❖ **C**: valor monetário corrente das ocorrências em cada período t.
- ❖ **r**: taxa de desconto igual à taxa estimada do custo da dívida do BNDES (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP), vigente quando da recomposição do reequilíbrio, ou outra taxa que venha a substituí-la, mais 2,3%.

### 5.4.3. Arena Pernambuco

#### 5.4.3.1. Estrutura do financiamento

O contrato de PPP define que o parceiro privado é o responsável pela obtenção das linhas de financiamento para a execução do projeto de construção do equipamento esportivo (Tabela 20).

**Tabela 20 - Fontes de recursos utilizadas para construção da Arena Pernambuco.**

Fonte	R\$	Observações
BNDES	392.835.966	Captação de financiamento junto ao BNDES, mediante a operação 11.2.0048.1, realizada diretamente pelo Governo do Estado de Pernambuco, utilizando-se da linha de crédito BNDES ProCopa Arenas - Programa de BNDES de Arenas para a Copa do Mundo FIFA 2014, visando a quitação da obra de construção da Arena Pernambuco.
BNDES	280.000.000	Captação de financiamento junto ao BNDES, mediante a operação 11.2.0269.1, realizada diretamente pela concessionária Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A., utilizando-se da linha de crédito BNDES ProCopa Arenas - Programa de BNDES de Arenas para a Copa do Mundo FIFA 2014.
BNB	218.000.000	Captação de financiamento junto ao BNB, mediante operação 44201164036268, realizada diretamente pela concessionária Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.
Capital Próprio	34.600.000	Recursos captados pela concessionária Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A. junto a outras instituições financeiras e/ou capital próprio.
<b>Total</b>	<b>532.600.000</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em BNDES (2011b; 2011c), BNB (2011) e Brasil (2014b).

Com base na Tabela 20, verifica-se que o parceiro privado realizou a



contratação de duas operações de financiamento: uma no valor de R\$ 280 milhões junto ao BNDES e outra no valor de R\$ 218 milhões junto ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB, totalizando o financiamento no valor de R\$ 498 milhões. No entanto, conforme previsto no contrato de PPP, o Governo do Estado de Pernambuco realizou uma operação de financiamento no valor de R\$ 392,8 milhões junto ao BNDES para quitar e ressarcir 75% do somatório de empréstimos tomado pelo parceiro privado, ficando o parceiro privado responsável por apenas 25% da estrutura de financiamento do projeto de PPP. Cabe ressaltar que, de acordo com a Controladoria Geral da União – CGU, apesar de haver duas operações de financiamento junto ao BNDES, não há qualquer excepcionalização das diretrizes do Programa de Financiamento do BNDES – PROCOPA Arenas, uma vez que o desenho proposto (quitação do financiamento do parceiro privado quando do pagamento do Ressarcimento dos Investimentos da Obra – RIO pelo Estado) não permite a existência de saldo devedor, referente à somatória das duas operações de crédito, superior ao limite estabelecido pela linha de crédito PROCOPA no valor de R\$ 400 milhões (BRASIL, 2014b).

Essa modelagem financeira foi desenhada pelo Ente Público como uma espécie de garantia de pagamento da contraprestação pública<sup>58</sup>, possibilitando ao Poder Concedente:

[...] a) Quitar o EMPRÉSTIMO PONTE (Serviço da Dívida) tomado pela CONCESSIONÁRIA junto à INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, limitado ao valor máximo de 75% do Valor dos Investimentos nas OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA ARENA, se for o caso; ou b) Ressarcir o valor de, no máximo, 75% do Valor dos Investimentos nas OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA ARENA, através da apresentação de Nota de Débito pela CONCESSIONÁRIA, juntamente com o demonstrativo dos valores gastos com respectivos contratos e notas fiscais, caso a CONCESSIONÁRIA tenha optado por executar as OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA ARENA com recursos próprios (PERNAMBUCO, 2010a, p. 44 e 45).

#### 5.4.3.2. Estrutura das garantias

A estrutura de garantia de pagamento da contraprestação pública devida ao parceiro privado é especificada no contrato de PPP, de modo que seja assegurado o cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Governo do Estado de

---

<sup>58</sup> Vide abaixo o próximo capítulo 5.4.3.2 - Estrutura das garantias.

Pernambuco, baseando-se em dois mecanismos. O primeiro mecanismo de garantia, conforme apresentado na seção anterior, trata-se do financiamento público tomado pelo Poder Concedente junto ao BNDES para ressarcimento dos investimentos na obra de construção da arena esportiva, de modo que se verifica que o Ente Público assumiu 75% do risco da estrutura de financiamento total, deixando o parceiro privado com a responsabilidade de 25% do financiamento para serem amortizadas em longo prazo.

Já o segundo mecanismo refere-se à constituição de uma conta-garantia destinada ao pagamento da parcela da contraprestação pública equivalente ao valor acumulado de seis meses de contraprestação pública, visando garantir a operação do equipamento público esportivo. A conta-garantida vincula-se ao Fundo da Arena Multiuso da Copa 2014 – FAMC, criado pela Lei Estadual nº 14.121, de 23 de agosto de 2010, e utiliza-se do mecanismo de depósito automático de receitas oriundas das transferências financeiras da União ao Estado de Pernambuco para garantir o valor mínimo referente a seis meses de contraprestação pública: i) transferências federais para compensação das desonerações do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e ii) transferências federais do Fundo de Participação dos Estados – FPE.

[...] 34.2. Os recursos a serem dados em garantia pela CONCEDENTE, através de depósito na Conta-Garantia, corresponderão ao depósito em dinheiro no valor equivalente a 6 (seis) meses de CONTRAPRESTAÇÃO BÁSICA DA CONCEDENTE PARA OPERAÇÃO DA ARENA - CBOA, a ser depositado até dezembro do ano anterior ao ano de início da OPERAÇÃO DA ARENA, acrescido de mecanismo de depósito automático das receitas advindas de transferências financeiras da União ao Estado a título de compensação pelas desonerações do ICMS produzidas pela Lei Complementar nº 87/96 e/ou advindas de parte das transferências federais do Fundo de Participação dos Estados – FPE do Estado, conforme definido no item 34.3.2 abaixo, para garantir que, automaticamente, no caso de a CONCEDENTE inadimplir no pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO DA CONCEDENTE PARA OPERAÇÃO DA ARENA – COA, o valor depositado na CONTA-GARANTIA esteja sempre em acordo com o valor mínimo de garantia previsto no item 34.2.1 abaixo (PERNAMBUCO, 2010a, p. 54).

#### *5.4.3.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro*

O contrato de PPP também estabelece os mecanismos para solicitação da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do projeto, cabendo destacar que o Governo do Estado de Pernambuco utiliza-se da estrutura de compartilhamento do

risco de construção e do risco de demanda como um mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro durante a execução contratual, conforme mencionado anteriormente. Adicionalmente, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato pode ser realizada nas seguintes formas:

- ❖ prorrogação ou redução do prazo de duração do projeto;
- ❖ revisão do cronograma de implantação das obras de construção da arena;
- ❖ adequação dos indicadores de desempenho para compatibilização da oferta do serviço com a demanda de serviços na arena esportiva;
- ❖ revisão da contraprestação pública, podendo ser para mais ou para menos;
- ❖ combinação das modalidades anteriores.

#### 5.4.4. Arena Castelão

##### 5.4.4.1. Estrutura do financiamento

Embora o contrato de PPP estabeleça autonomia empresarial para o parceiro privado contratar financiamento junto a uma instituição financeira, verifica-se que o Governo do Estado do Ceará assumiu a responsabilidade integral pelo ressarcimento/amortização dos custos de reforma do estádio por meio da captação de financiamento direto junto ao BNDES e com a utilização de recursos públicos oriundos do Tesouro Estadual (Tabela 21), o que pode estar relacionado ao fato de que esse projeto de PPP não apresenta muito potencial para geração de demanda para cobrir o investimento realizado para a construção do novo equipamento público esportivo.

**Tabela 21 - Fontes de recursos utilizadas para a reforma da Arena Castelão.**

Fonte	R\$	Observações
BNDES	R\$ 351.545.150	Captação de financiamento junto ao BNDES, mediante a operação 10.2.1701.1, contratada diretamente pelo Governo do Estado do Ceará, utilizando-se da linha de crédito BNDES ProCopa Arenas - Programa de BNDES de Arenas para a Copa do Mundo FIFA 2014.
Governo Estadual / Tesouro do Estado	R\$ 167.060.850	Recursos oriundos do Tesouro do Estado do Ceará.
<b>Total</b>	<b>R\$ 518.606.000</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em BNDES (2010b), Brasil (2014b) e Ceará (2014b).

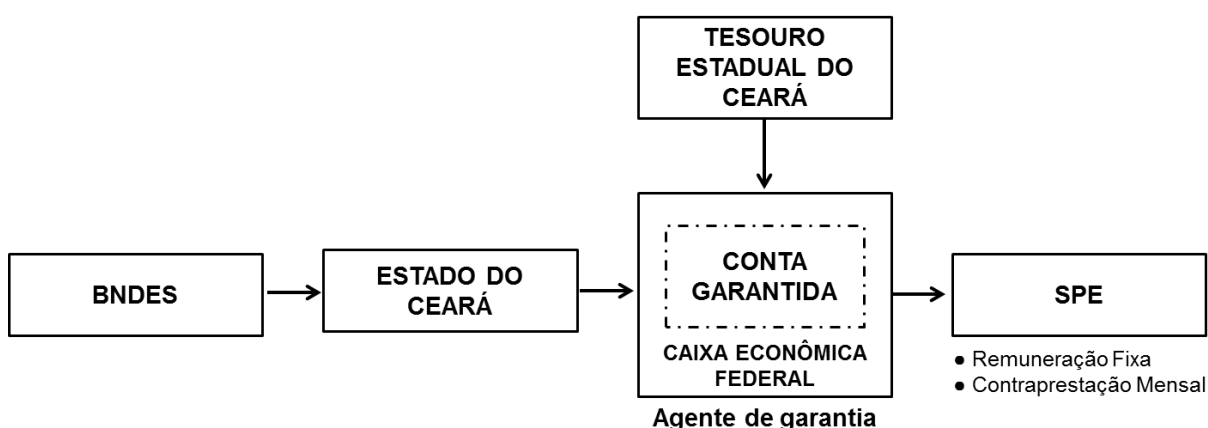
Assim, pode-se inferir que houve uma elevada concentração de recursos públicos para execução do projeto de reforma do equipamento esportivo, o que não está alinhado com o argumento de compartilhamento de investimentos entre os parceiros público e privado evocada pela literatura de PPP.

Essa questão parece justificar o fato de o contrato de PPP ter sido desenhado para duração de apenas 8 anos (próximo ao limite mínimo de 5 anos para contratos de PPP, conforme Lei 11.079/2004), já que o parceiro privado não precisaria levar em consideração um longo período de tempo para amortizar os custos de reforma do estádio, o qual foi quitado pelo Ente Público na finalização e entrega da obra.

#### 5.4.4.2. Estrutura das garantias

A estrutura de garantias do projeto divide-se em duas partes. A primeira parte diz respeito à garantia de pagamento da contraprestação pública oferecida pelo Poder Concedente ao parceiro privado, com o objetivo de garantir o integral e pontual pagamento público a título de remuneração fixa e de contraprestação mensal variável. Para tanto, a Administração Pública Cearense adotou a captação de financiamento diretamente junto ao BNDES, assim como constituiu uma conta garantida junto à Caixa Econômica Federal que foi designada como agente de garantia (Figura 31).

**Figura 31 - Estrutura de garantia da contraprestação do projeto de PPP da Arena Castelão.**



Fonte: Elaborador pelo autor, com base em Ceará (2009c; 2010).

Por outro lado, a segunda parte da estrutura de garantia refere-se ao fato de

que o parceiro privado teve que garantir o valor de R\$ 26 milhões (5% do valor do contrato de PPP) em favor do Estado do Ceará a título de garantia de execução do contrato de PPP.

#### *5.4.4.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro*

O mecanismo para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena Castelão prevê as seguintes hipóteses a seguir:

**a)** Modificação unilateral do CONTRATO imposta pelo PODER CONCEDENTE, desde que, como resultado direto dessa modificação, configure-se álea econômica extraordinária e extracontratual, incluindo as de natureza tributária não suportável pelas partes; **b)** Alterações legais de caráter específico incluindo as de natureza tributária, que tenham impacto direto sobre os custos e/ou receitas, para mais ou para menos, da execução do PROJETO da CONCESSÃO; **c)** Por motivo de CASO FORTUITO, de FORÇA MAIOR ou de FATO DA ADMINISTRAÇÃO, não originado de ação ou omissão da CONCESSIONÁRIA; **d)** Alterações nas diretrizes emitidas pelo PODER CONCEDENTE com relação à forma de execução do presente CONTRATO (CEARÁ, 2010, p. 30).

Conforme já apresentado anteriormente, os riscos de variação nos custos de reforma e de variação na receita auferida na operação da arena esportiva não estão previstos no contrato, de modo que o parceiro privado não pode solicitar reequilíbrio econômico-financeiro no que se refere a tais situações. Isso porque foi o próprio parceiro privado quem estabeleceu as premissas de custos e receitas, devendo assumir os riscos de potenciais erros e omissões.

#### *5.4.5. Arena das Dunas*

##### *5.4.5.1. Estrutura do financiamento*

O contrato de PPP delega a integral responsabilidade do financiamento e confere plena liberdade empresarial para que o parceiro privado capte linhas de crédito no mercado, de modo a assegurar a demolição e a reconstrução do novo equipamento público esportivo, sendo optado pelo parceiro privado pela linha ProCopa Arenas do BNDES (Figura 32).

**Figura 32 - Fontes de recursos utilizadas para reconstrução da Arena das Dunas.**

Fonte	R\$	Observações
BNDES	396.571.000	Captação de financiamento junto ao BNDES, mediante a operação de crédito 11.2.0843.1, realizada diretamente pela concessionária Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A, utilizando-se da linha de crédito BNDES ProCopa Arenas - Programa de BNDES de Arenas para a Copa do Mundo FIFA 2014.
Capital Próprio	3.429.000	Capital próprio da concessionária Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A.
<b>Total</b>	<b>400.000.000</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Rio Grande do Norte (2011a), BNDES (2011d) e Brasil (2014b).

Em tese, com base na Resolução do Bacen nº 3801/2009 que instituiu a linha de financiamento para construção de arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA 2014 (ProCopa), verifica-se que o financiamento contratado pelo parceiro privado ultrapassa o limite de 75% do valor total do custo de provisão do equipamento esportivo estabelecido por esta resolução. No entanto, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu acórdão AC-0530-07/14-P datado de 12/3/2014, considera que o percentual de 75% do financiamento do BNDES está dentro das regras da linha de crédito do ProCopa, levando em consideração a inclusão do valor dos juros referente ao período de carência do financiamento, assim como a inclusão de despesas pré-operacionais (Tabela 22).

**Tabela 22 - Quadro de Usos e Fontes na visão do TCU sobre a reconstrução da Arena das Dunas.**

Item	Valor (R\$ mil)	Percentual
Obras civis	329.754	62,4%
Juros no período de carência	47.371	9,0%
Despesas pré-operacionais	48.285	9,1%
Equipamentos nacionais	103.351	19,5%
<b>Total de Usos</b>	<b>528.761</b>	<b>100,0%</b>
Sistema BNDES	396.571	75,0%
Banco comercial (VINCI Partners)	79.315	15,0%
Capital próprio	52.875	10,0%
<b>Total de Fontes</b>	<b>528.761</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: TCU (2014).

Adicionalmente, o TCU reconhece que não houve alteração no valor global do orçamento para reconstrução da Arena das Dunas, em consonância com a manifestação do Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Rio Grande do Norte sobre

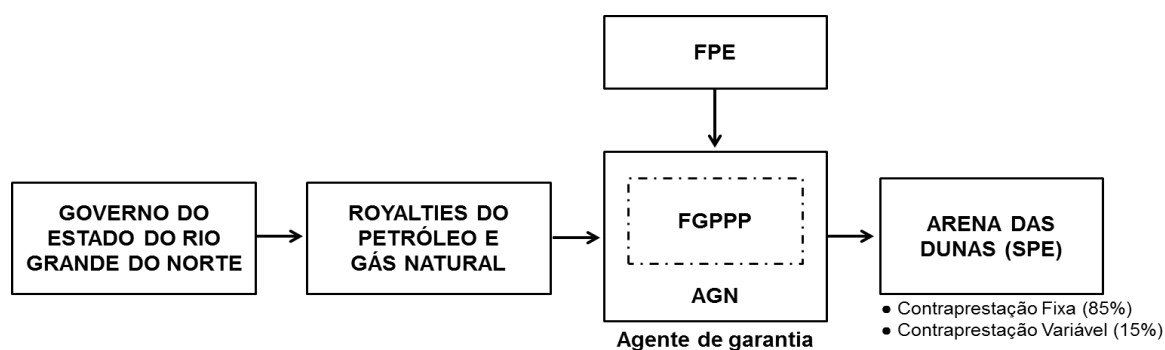
a regularidade da obra e do fluxo financeiro do financiamento para a concessionária do estádio.

#### 5.4.5.2. Estrutura das garantias

A modelagem de garantia do contrato de PPP vincula-se à garantia ofertada pelo parceiro privado e pelo Poder Concedente. No que se refere ao parceiro privado, objetivou-se a constituição de uma garantia para que fosse assegurada a execução contratual da demolição e reconstrução da Arena das Dunas, sendo exigido pelo Ente Público o valor de R\$ 40 milhões, o qual será liberado gradativamente de acordo com a execução da obra por parte da concessionária e extinta definitivamente no término da concessão administrativa.

Por outro lado, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte oferece uma garantia para assegurar o fiel e pontual pagamento da contraprestação pública devida ao parceiro privado (Figura 33).

**Figura 33 - Mecanismo de garantia de pagamento da contraprestação pública do contrato de PPP da Arena das Dunas.**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Rio Grande do Norte (2011a).

Para tanto, o Poder Concedente criou o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Norte (FGPPP/RN), instituído pela Lei Estadual 9.395/2010<sup>59</sup>, que será gerido pela Agência de Fomento do Rio Grande do Norte (AGN). Em 2011, essa Lei Estadual é alterada pela Lei 9.466/2011<sup>60</sup> para que fosse incluído no fundo garantidor as receitas oriundas dos royalties do petróleo e gás

<sup>59</sup> Vide Rio Grande do Norte (2010b).

<sup>60</sup> Vide Rio Grande do Norte (2011b).

natural a que o Estado tem direito, por meio de repasse à AGN e, posteriormente, ao parceiro privado.

O valor mínimo a ser mantido no FGPPP/RN equivale a R\$ 70 milhões e existe também um conjunto de imóveis relacionados no anexo 1 da Lei Estadual 9.395/2010, no valor de R\$ 412 milhões. Cabe ainda ressaltar que, caso seja necessário para manter o valor mínimo dessa garantia, o Estado do Rio Grande do Norte poderá incorporar à estrutura do FGPPP/RN as receitas oriundas dos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE), desde que previamente autorizado por Lei específica.

#### 5.4.5.3. Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro

A metodologia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro está previsto no contrato de PPP, onde é especificado que:

[...] o processo de recomposição será realizado de forma que seja nulo o valor presente líquido (VPL) do Fluxo de Caixa Marginal projetado em razão do evento que ensejou a recomposição, considerando (i) os fluxos dos dispêndios marginais resultantes do evento que deu origem à recomposição e (ii) os fluxos das receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (RIO GRANDE DO NORTE, 2011a, p. 22).

Desta forma, os fluxos de caixa das despesas e das receitas marginais devem ser descontados pela taxa obtida mediante a utilização da fórmula descrita na Figura 34.

**Figura 34 - Fórmula para requisição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena das Dunas.**

$$\left[ \frac{(1 + TJLP + 8\%)}{(1 + \alpha)} \right] - 1$$

Fonte: Rio Grande do Norte (2011a).

Onde:

- ❖  $\alpha$  equivale à meta para a inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para o ano em que ocorreu a recomposição do equilíbrio econômico-



financeiro; e

- ❖ **TJLP** equivale à Taxa de Juros de Longo Prazo adotada no cálculo vigente na data da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

#### 5.4.6. Análise Comparativa

Sobre a modelagem financeira das PPP, nota-se também que diferentes foram os arranjos organizacionais entre os parceiros público e privado, sobretudo no que se refere à estrutura do financiamento, das garantias e do mecanismo para recomposição do equilíbrio econômico financeiro (Quadro 21).

#### Quadro 21 - Resumo da modelagem financeira dos projetos de PPP.

Estádios	Estrutura do Financiamento		Estrutura das Garantias oferecida pelo Ente Público	Metodologia para Reequilíbrio Financeiro
	Ente Público	Parceiro Privado		
Arena Fonte Nova	Assumiu 61% do valor total da PPP (R\$ 689,4 MM), utilizando: (1) financiamento junto ao BNDES ProCopa no valor de R\$ 323,6 MM; (2) aporte de recursos próprios no valor de R\$ 97,7 MM oriundos do Tesouro do Estado.	Assumiu 39% do valor total da PPP, utilizando R\$ 250 MM de financiamento junto ao BNB e R\$ 18 MM de recurso próprio.	Transferência de 12% dos recursos financeiros oriundos do FPE para o DESENBÁHIA, o qual foi instituído como agente garantidor.	Baseado no compartilhamento dos riscos de demanda.
Arena Mineirão	-----	Assumiu 100% do valor da PPP, utilizando R\$ 400 MM de financiamento junto ao BNDES ProCopa e R\$ 277,3 MM oriundos de instituições financeiras e/ou recursos próprios.	(1) Direitos creditórios do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento – FINDES, nos valores de R\$ 386,8 MM (Pró-Invest) e R\$ 406,7 (Pró-Giro); (2) Títulos da dívida pública federal no valor de R\$ 100 MM.	Leva-se em consideração a premissa de que o parceiro privado é responsável integralmente por todos os riscos inerentes à construção (prazo e custos) e operação (demanda) do equipamento público esportivo.
Arena Pernambuco	Assumiu 75% do valor total da PPP (R\$ 532,6 MM), utilizando R\$ 392,8 MM de financiamento junto ao BNDES ProCopa.	Assumiu 25% do valor da PPP, utilizando R\$ 218 MM de financiamento junto ao BNB (parte desse financiamento foi quitado pelo Estado) e R\$ 34,6 MM oriundos de instituições financeiras e/ou recursos próprios.	(1) O Estado de Pernambuco contratou financiamento no BNDES Pro-Copa para quitar o empréstimo contraído pela concessionária junto ao BNDES e parte do financiamento junto ao BNB; (2) Constituição de uma conta-garantida vinculada ao Fundo da Arena Multiuso da Copa 2014 – FAMC para garantir 6 meses de contraprestação pública.	Baseado no compartilhamento dos riscos de demanda.
Arena Castelão	Assumiu 100% do valor total da PPP, utilizando: (1) financiamento junto ao BNDES ProCopa no valor de R\$ 351,5 MM; (2) aporte de recursos próprios no valor de R\$ 167 MM oriundos do Tesouro do Estado.	-----	(1) Assunção integral do pagamento da construção do equipamento público esportivo por parte do Estado do Ceará; (2) Constituição de conta-garantida junto à Caixa Econômica Federal (contrato de PPP não especifica valor oferecido em garantia).	Leva-se em consideração a premissa de que o parceiro privado é responsável integralmente por todos os riscos inerentes à construção (prazo e custos) e operação (demanda) do equipamento público esportivo, assim como o fato do Estado ter quitado integralmente o custo de construção do estádio na entrega da obra.
Arena das Dunas	-----	Assumiu 100% do valor da PPP, utilizando R\$ 396,6 MM de financiamento junto ao BNDES ProCopa e R\$ 3,4 MM oriundos de instituições financeiras e/ou recursos próprios.	(1) Constituição do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Norte (FGPPP/RN) com valor mínimo de R\$ 70 MM, podendo o Estado utilizar recursos do FPE; (2) Oferta de imóveis públicos do Estado, totalizando R\$ 412 MM.	Leva-se em consideração a premissa de que o parceiro privado é responsável integralmente por todos os riscos inerentes à construção (prazo e custos) e operação (demanda) do equipamento público esportivo.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a), Minas Gerais (2010b), Pernambuco (2010a), Ceará (2010), Rio Grande do Norte (2011a), Brasil (2013; 2014c).

Com base no Quadro 21 (Quadro 21), observa-se que, em três dos cinco projetos de PPP analisados, os parceiros privados ficaram responsáveis por um

baixo aporte de recurso financeiro em relação ao custo total da PPP (Arena Fonte Nova, Arena Pernambuco) ou por nenhum aporte de recurso financeiro (Arena Castelão), o que representa um contrassenso à lógica da modalidade de PPP, uma vez que nesse tipo de arranjo público-privado espera-se uma maior participação do parceiro privado no aporte de recursos privados. Com relação à estrutura das garantias oferecida aos parceiros privados, destacam-se os casos da PPP da Arena Pernambuco e da Arena Castelão que adotaram como mecanismo de garantia o pagamento de 75% e 100%, respectivamente, dos custos de construção de seus equipamentos públicos esportivos. Por conta disso, ambos os fatos contradizem o argumento de escassez de recursos financeiro públicos evocados pelos três Entes Públicos para justificar a escolha dessa modalidade de investimento. Já com relação à metodologia para recomposição do equilíbrio econômico financeiro, destaca-se que o Bahia e Pernambuco utilizaram como mecanismo a própria modelagem de compartilhamento de demanda, ao passo que os demais Entes Públicos (Minas Gerais, Ceará e Rio Grande do Norte) restringiram a possibilidade de solicitação de equilíbrio econômico financeiro apenas aos fatos vinculados aos casos de força maior, fortuitos ou modificação unilateral do contrato de PPP imposta pelo próprio Poder Concedente.

## 5.5. MODELAGEM OPERACIONAL

### 5.5.1. Arena Fonte Nova

#### *5.5.1.1. Mecanismo para pagamento da contraprestação pública*

O contrato de PPP estabelece as normas e o mecanismo para o pagamento da contraprestação pública devida ao parceiro privado, após as conclusões das obras de reconstrução e iniciada a operação do equipamento esportivo, devendo ser paga em 180 (cento e oitenta) parcelas mensais e sucessivas. O valor da contraprestação mensal deve assegurar ao parceiro privado a receita necessária para cobertura dos seguintes itens: i) custos de amortização e juros de financiamentos, relativos às obras de reconstrução do estádio; ii) tributos devidos pela concessionária; e iii) atendimento das condições operacionais mínimas do

equipamento esportivo.

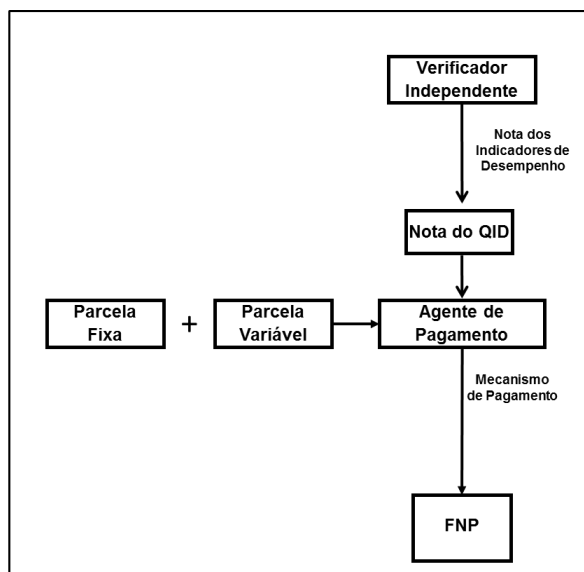
Para tanto, o contrato divide a contraprestação pública mensal em uma parcela fixa e uma parcela variável. A parcela variável deve fazer face ao total das despesas de operação, manutenção e gerais, excluídas as despesas financeiras. Já a parcela fixa corresponde ao total da contraprestação pública, excluído a parcela variável. Cabe salientar que o edital de licitação da PPP estipulou o valor máximo de contraprestação pública anual equivalente a R\$ 107.600.000,00 (ou R\$ 8.966.666,67 mensais) e o consórcio FNP licitante vencedor ofereceu em sua proposta econômica uma contraprestação de R\$ 107.320.000,00 (ou R\$ 8.943.333,33 mensais).

No entanto, tendo em vista que o Governo do Estado da Bahia ficou responsável por tomar o empréstimo no valor de R\$ 323 milhões junto ao BNDES, houve uma redução no valor da contraprestação pública para R\$ 8.263.166,66 (ou R\$ 99.157.999,92 anuais), conforme aditivo contratual nº 2 celebrado em 07/07/2011, em função da redução do risco de crédito/financiamento que foi assumido pelo Estado da Bahia. Isso, portanto, representou uma economia ao cofre público baiano equivalente a 7,60% em relação à proposta econômica ofertada inicialmente pelo parceiro privado no processo de licitação do equipamento esportivo.

#### *5.5.1.2. Indicadores de desempenho*

Na modelagem operacional do contrato de PPP, verifica-se que existe uma relação entre a estrutura de custos da concessionária e a parcela variável da contraprestação pública, de acordo com o desempenho do consórcio FNP (Figura 35). Esse mecanismo determina que somente haja avaliação de desempenho sobre a parcela variável, garantindo a parcela fixa da contraprestação ao parceiro privado independentemente do resultado da avaliação de seu desempenho.

**Figura 35 - Modelo de verificação do desempenho operacional da Arena Fone Nova.**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a).

O contrato de PPP, desta forma, prevê uma avaliação de desempenho no que diz respeito à gestão operacional do equipamento esportivo, sendo avaliado por um auditor independente com base no quadro de indicadores de desempenho previstos no anexo 4 do contrato (Tabela 23), sendo 70% referente ao critério operacional e 30% referente ao critério financeiro da arena esportiva.

**Tabela 23 - Indicadores de desempenho do contrato de PPP da Arena Fonte Nova.**

Dimensão	Indicador de Desempenho	Quant. de Indicadores	Peso (%)
Operacional	Nível de Atendimento ao Usuário	5	20%
	Nível de Atendimento aos Clubes	3	10%
	Conservação e Manutenção da Arena	12	30%
	Intervenções Estruturais	2	20%
	Utilização da Arena Multiuso	2	20%
Financeiro	Estrutura de Capital	1	20%
	Liquidez Corrente	1	20%
	Demonstrações Financeiras	1	20%
	Custo X Receita Líquida	1	20%
	Projeções Financeiras	1	20%

Fonte: Adaptado de Bahia (2010a).

Assim, a depender a avaliação de desempenho do parceiro privado, a parcela

variável da contraprestação pública paga pelo Estado pode ser reduzida até o limite de 60% (Tabela 24).

**Tabela 24 - Impacto dos indicadores de desempenho no contrato de PPP da Arena Fonte Nova.**

Pontuação	N(QID)	Percentual abatido da parcela variável
Acima de 80 pontos	100	0%
Entre 70 e 79 pontos	90	10%
Entre 50 e 69 pontos	70	20%
Entre 40 e 49 pontos	60	40%
Abaixo de 39 pontos	50	60%

Fonte: Adaptado de Bahia (2010a).

Cabe destacar que o contrato atribui à concessionária a responsabilidade de contratar o Verificador Independente, o que pode ensejar um conflito de interesse futuro na relação contratual do projeto de PPP. Outro ponto que merece destaque é que a definição da parcela que está sujeita ao desempenho foi de responsabilidade do consórcio FNP vencedor do processo de licitação do projeto de PPP, ao invés de ter sido previamente definido pelo Poder Concedente, o que pode ser questionado no âmbito da regulação contratual. O parceiro privado, no processo licitatório, estabeleceu em sua proposta econômica o valor equivalente a R\$7.900.000,00 para as despesas gerais e administrativas a ser impactada pela avaliação de desempenho entre o período de 2013 e 2044, o que representa 7,97% do total a ser pago anualmente com contraprestação pública.

Esse fato favorece o argumento de que o licitante vencedor pode ter tido o comportamento oportunista para precificar as despesas operacionais em valores reduzidos, uma vez que quanto maior os custos operacionais, maior seria o impacto de uma eventual nota negativa nos indicadores, afetando a remuneração final do parceiro privado.

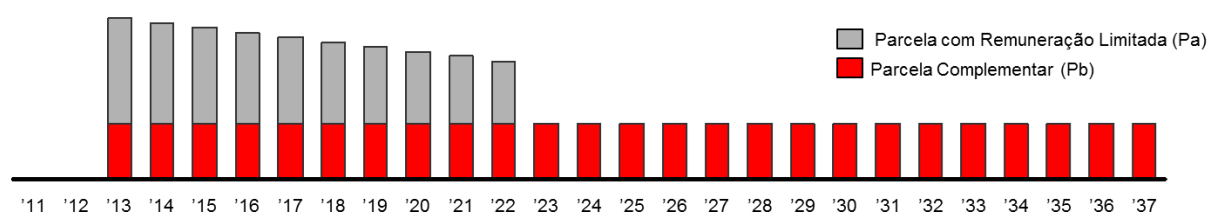
## 5.5.2. Arena Mineirão

### 5.5.2.1. Mecanismos para pagamento da contraprestação pública

A contraprestação pública desse projeto de PPP faz-se necessária para remunerar o parceiro privado em função da realização de seus investimentos para cumprir com o contrato de PPP, sobretudo no que se refere à obra, operação e manutenção do equipamento esportivo. Isso porque apenas a exploração comercial do estádio pelo período de 27 anos não seria suficiente para cobrir os desembolsos de capital por parte do consórcio vencedor da licitação.

O mecanismo de pagamento da contraprestação pública estabelece que o Estado de Minas Geras deve pagar à concessionária, durante a vigência do contrato, uma remuneração anual composta por: i) uma parcela pecuniária mensal e uma parcela de ajuste sazonal anual. A parcela pecuniária mensal (PM) equivale à soma da parcela fixa limitada (Pa) com a parcela complementar (Pb) e multiplicada pelo fator *i* que correspondente ao desempenho operacional do parceiro privado:  $PM = Pa + (Pb * i)$ . A integralidade da parcela pecuniária mensal não pode ultrapassar o somatório  $Pa + Pb$ , assim como seu pagamento apenas inicia-se a partir da entrega da obra de reforma e início das operações do estádio (Figura 36).

**Figura 36 - Perfil de Pagamento da Contraprestação do contrato de PPP da Arena Mineirão.**



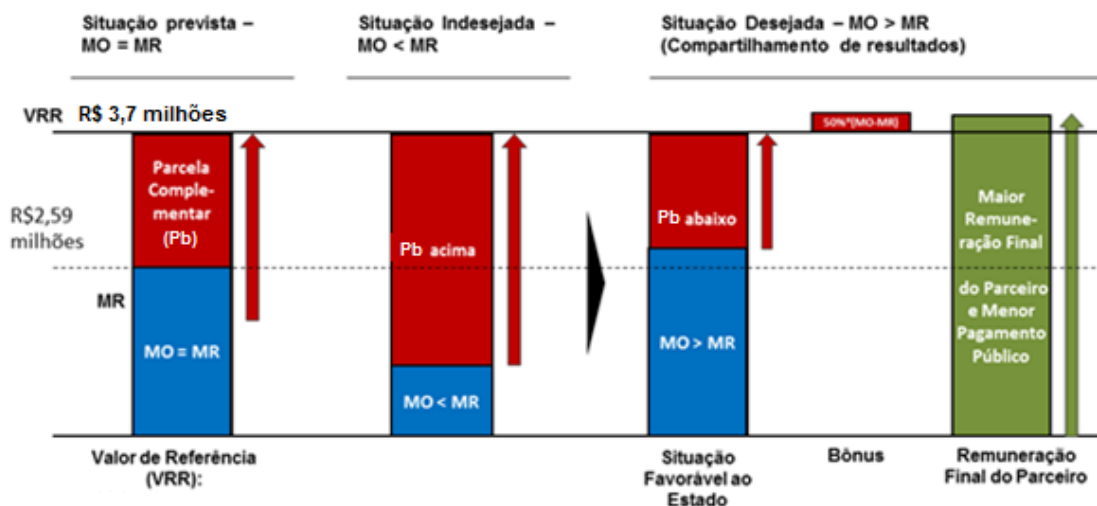
Fonte: Minas Gerais (2012).

A parcela fixa limitada (Pa) é composta por 120 meses (10 anos), sendo que seu valor mensal projetado inicia-se no valor de R\$ 7.752.632 e decresce até o valor final de R\$ 4.265.713, em função do efeito da amortização do financiamento<sup>61</sup>

<sup>61</sup> A parcela limitada foi calculada com base nos critérios estabelecidos pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para financiamento de operações diretas, cujas condições financeiras estimadas são: taxa de juros final ao tomador de 8,3% (sendo TJLP em 6,0%, remuneração básica do BNDES em 0,9% e riscos em 1,4%); período estimado de 02 (dois) anos de

projetado para fins de elaboração do contrato de PPP. Cabe destacar que a parcela fixa é destinada para pagamento dos custos de reforma do estádio. Por outro lado, a parcela complementar (Pb) é projetada com base no valor mensal de R\$ 3,7 milhões, o qual foi estabelecido pelo próprio parceiro privado no processo licitatório pelo período de 25 anos (duração do contrato de PPP) e representa a margem operacional desejada pelo parceiro privado na exploração comercial do equipamento público esportivo. Um ponto interessante a se destacar é que essa parcela complementar vincula-se ao desempenho operacional da concessionária, estando sujeita à redução a depender de como o parceiro privado seja avaliado na condução dos negócios da arena esportiva. Adicionalmente, apesar de não haver compartilhamento dos riscos de demanda, outro ponto que se destaca é o fato de que o mecanismo de remuneração variável do parceiro privado (Pb) foi desenhado de modo que o bom desempenho operacional da concessionária se traduza em vantagens econômicas para o Governo do Estado de Minas Gerais em função da possibilidade de redução da contraprestação pública (Figura 37).

**Figura 37 - Mecanismo de remuneração variável da PPP da Arena Mineirão.**



Fonte: Minas Gerais (2010b).

Com base na Figura 37, verifica-se que o Valor de Referência (VRR) é o valor integral da parcela complementar (Pb) no valor de R\$ 3,7 milhões mensal, ofertada pelo parceiro privado no processo licitatório e representa a lucratividade mensal desejada pela concessionária na exploração comercial da arena esportiva. Já a

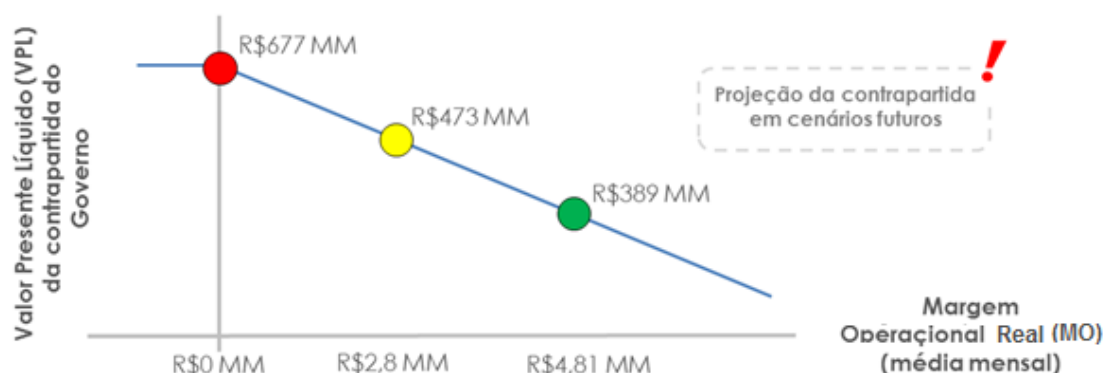
Margem Operacional de Referência (MR) equivale ao valor de R\$ 2,59 milhões, o que corresponde a 70% do valor de R\$ 3,7 milhões do Valor de Referência (VRR). E, por fim, a Margem Operacional Real (MO) representa as receitas operacionais auferidas de fato pelo parceiro privado mensalmente. Observa-se, desta forma, que a depender das receitas operacionais auferidas pelo parceiro privado pode haver diminuição dos pagamentos públicos, traduzindo-se em um melhor *Value for Money* para a Administração Pública Mineira, com base em três cenários:

- 1) Situação prevista (base): Quando o parceiro privado auferir uma Margem Operacional Real (MO) igual à Margem de Referência (MR) no valor de R\$ 2,59 milhões, o pagamento da parcela complementar (Pb) no valor de R\$ 3,7 milhões será reduzida em função da subtração do valor de R\$ 2,59 milhões;
- 2) Situação indesejada: Quando o parceiro privado auferir uma Margem Operacional Real (MO) menor do que a Margem de Referência (MR). Nesta situação o Governo pagaria uma parcela complementar (Pb) maior do que a prevista na situação base anterior, uma vez que a diferença entre VRR e MO será maior em função de uma menor receita operacional auferida pelo parceiro privado. Cabe ressaltar que o valor da parcela complementar (Pb) apenas pode chegar ao valor máximo de R\$ 3,7 milhões, o qual foi orçado previamente no contrato de PPP;
- 3) Situação desejada: Quando o parceiro privado auferir uma Margem Operacional Real (MO) maior do que a Margem de Referência (MR). Nesta situação o Governo recebe um bônus de 50% da Margem Operacional Real (MO) que superar a Margem de Referência (MR) a título de compartilhamento de ganhos extras.

Observa-se, desta forma, que quanto maior a Margem Operacional Real (MO) obtida pelo parceiro privado, menor será a contraprestação pública a ser paga ao operador do estádio, conforme é demonstrado na Figura 38.



**Figura 38 - Relação entre desempenho do parceiro privado e redução da contraprestação pública da PPP da Arena Mineirão.**



Fonte: Minas Gerais (2012).

#### 5.5.2.2. Indicadores de desempenho

O processo de avaliação do parceiro privado é realizado por meio de índices de desempenho dentro do escopo de quatro indicadores (Tabela 25).

**Tabela 25 - Indicadores de desempenho do contrato de PPP da Arena Mineirão.**

Dimensão	Indicador de Desempenho	Quant. de índices	Peso
Índice de Qualidade (IQ)	Satisfação "Cliente Pessoa Física" (SPF)	42	2
	Satisfação "Cliente Pessoa Jurídica" (SPJ)	17	1
	Satisfação "Clubes" (SC)	9	2
	Satisfação "Federações" (SF)	9	1
	Satisfação "Imprensa" (SI)	9	1
Índice de Disponibilidade (IDI)	Disponibilidade "Área Técnica"	27	2
	Disponibilidade "Área VIP"	22	1
	Disponibilidade "Área Padrão"	21	1
	Disponibilidade "Estruturas Gerais"	21	1
	Disponibilidade "Entorno do Mineirão"	11	1
Índice de Conformidade (IC)	Conformidade de Normas de Segurança	1	N/A
	Conformidade Ambiental	1	N/A
	Conformidade de Relatórios	4	N/A
Índice Financeiro (IF)	Média das relações entre a margem operacional realizada (MO) a margem operacional esperada (ME): $IF = MO / ME$	1	N/A

Fonte: Adaptado de Minas Gerais (2010b).

Verifica-se que o pagamento da contraprestação pública está vinculado a 195 índices de desempenho, elaborados para garantir a excelência na prestação dos serviços por parte da concessionária. Esses indicadores medem a qualidade do serviço e satisfação dos usuários, a disponibilidade de infraestrutura, a conformidade às normas e a saúde financeira do equipamento esportivo. Desta forma, caso o

parceiro privado não atinja os resultados esperados, o Governo do Estado de Minas Gerais pode impor penalidades, de modo a reduzir a remuneração variável mensal em até 60% por meio da redução da contraprestação pública. Cabe destacar que, a partir de 2016, o Índice Financeiro (IF) entra em vigência e, por conta disso, os custos operacional da concessionária não poderão atingir 55% da receita. Caso isso ocorra ou a concessionária registre prejuízo, a remuneração variável também pode ser reduzida em até 60%. Esse conjunto de incentivos para que o parceiro privado melhore seu desempenho na construção e operação do equipamento público esportivo pode ser verificado no trecho da entrevista abaixo realizada com um dos gestores privados da concessionária Minas Arena.

[...] A gente tinha tanto a penalidade quanto o bônus também. Embora essa penalidade não seja financeira imediatamente, isso acaba penalizando durante a operação do equipamento. Então verificamos que não poderíamos apenas pensar na construção do equipamento, mas sim pensar tanto na construção quanto na operação ao longo da concessão. No entanto, como entregamos a obra no prazo e dentro do custo previsto, a gente conseguiu não ser penalizado na operação do estádio referente aos indicadores de construção [...] (Gestor Privado #5).

Nesse contexto, nota-se que a modelagem da PPP da Arena Mineirão foi concebida de modo que os pagamentos públicos fossem diminuídos tanto em função do bom desempenho do parceiro privado quanto em função do mal desempenho da concessionária, o que pode ser considerado como um forte incentivo para que o parceiro privado busque a maximização da gestão operacional do equipamento esportivo, conforme pode observado em uma das cláusulas contratuais abaixo.

[...] Primeiro, o fator de conversão (i), a ser descrito a seguir, corresponde ao desempenho da Concessionária nos indicadores de performance. Um destes indicadores é o indicador de performance financeira que corresponde à relação entre a margem operacional da Concessionária e a Margem Esperada que corresponde a 45% da receita bruta realizada. Margens operacionais inferiores à margem esperada farão este indicador ser menor que 1 o que impactará o Índice de Desempenho (ID) final da Concessionária e por sua vez reduzirá o valor da parcela complementar em até 60%. Segundo, os valores recorrentes de indicadores insatisfatórios são motivos para a aplicação de multas conforme previsto no contrato, supondo que a margem operacional tem correlação com atendimento a obrigações mínimas da concessionária. Terceiro, após cinco anos de um desempenho financeiro aquém da Concessionária, o Poder Concedente pode levar à decretação da caducidade do contrato, aplicando as indenizações previstas no contrato associadas à terminação (MINAS GERAIS, 2010b, p. 5 do Apêndice V).

### 5.5.3. Arena Pernambuco

#### 5.5.3.1. Mecanismos para pagamento da contraprestação pública

O mecanismo de aferição e pagamento da contraprestação pública devida ao parceiro privado é dividido em: i) uma parcela de contraprestação pública para ressarcimento dos investimentos na obra de construção do estádio e ii) em outra parcela da contraprestação da concedente para operação da arena esportiva. Desta forma, observa-se que a modelagem operacional da PPP prevê uma forte interligação com a sua modelagem financeira. Além disso, destaca-se o fato de que o desembolso público deve ser realizado mensalmente para fazer cobertura:

- ❖ aos custos de amortização e juros de financiamentos, relativos às obras de construção do equipamento público;
- ❖ aos tributos devidos pelo parceiro privado;
- ❖ ao atendimento das condições de operação, manutenção e de conservação do estádio; e
- ❖ à remuneração do capital investido pelo parceiro privado.

Nessa perspectiva, o contrato de PPP prevê que a contraprestação pública deve ser calculada com base na fórmula especificada na Figura 39.

**Figura 39 - Fórmula para requisição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP da Arena Pernambuco.**

$$COA = [(1 - TIRp) + (TIRp \times NQID/10)] \times CBOA$$

Fonte: Pernambuco (2010a).

Onde:

- ❖ COA = Contraprestação da concedente para operação da arena, sujeita a avaliação de desempenho do parceiro privado;
- ❖ TIRp = Taxa interna de retorno real do projeto, conforme proposta econômica apresentada pelo licitante vencedor da licitação da PPP;
- ❖ NQID = Nota do quadro de indicador de desempenho obtida no mês anterior

pelo parceiro privado;

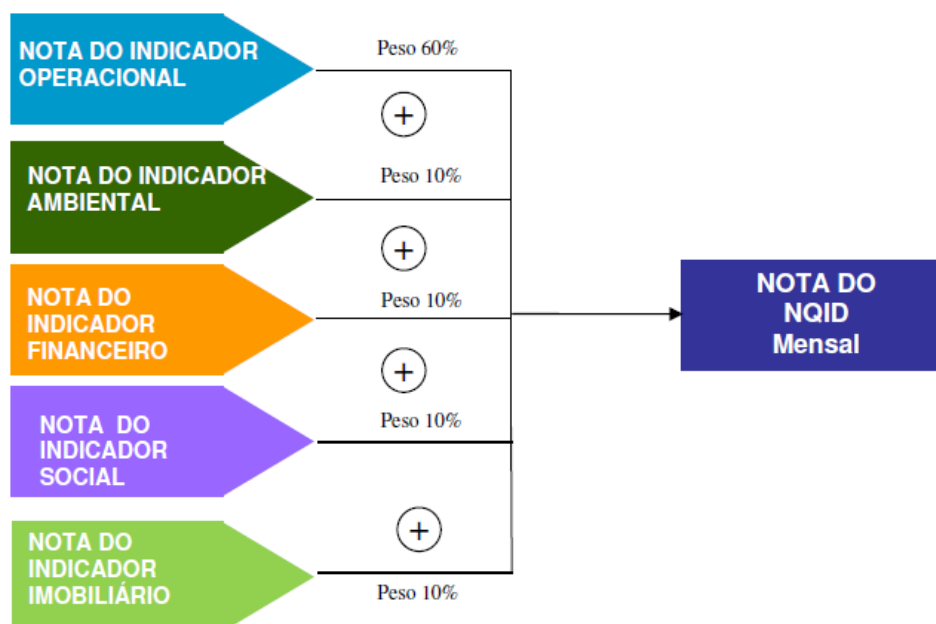
- ❖ CBOA = Contraprestação básica da concedente para operação da arena, a qual se refere ao pagamento público mensal com base na proposta econômica apresentada pelo licitante vencedor da licitação da PPP.

O fato, no entanto, é que esse mecanismo previsto pelo Estado de Pernambuco reduz significativamente a participação do parceiro privado no investimento para construção do estádio, o que representa um contrassenso da lógica de realização de uma PPP.

### 5.5.3.2. Indicadores de desempenho

O mecanismo de avaliação de desempenho do parceiro privado (Figura 40) baseia-se no quadro de indicadores de desempenho (NQID), os quais são utilizados para mensurar o cálculo da contraprestação pública referente à operação da arena (COA).

**Figura 40 - Mecanismos para avaliação do desempenho da PPP da Arena Pernambuco.**



Fonte: Pernambuco (2009a).

Verifica-se, desta forma, que o indicador operacional possui o maior peso e refere-se à responsabilidade do parceiro privado na gestão operacional da arena

esportiva. Por outro lado, com menor peso, o indicador ambiental relaciona-se com a operação do estádio quanto ao tratamento dispensado aos usuários/torcedores e quanto às políticas de preservação e fomento ao meio ambiente, por meio de medidas como o controle da poluição, ruídos e prevenção de acidentes ambientais. O indicador financeiro compreende a operação do equipamento esportivo quanto ao gerenciamento de custos, otimização de investimentos, endividamento e adoção de práticas contábeis transparentes. E, por fim, o indicador de imobiliário vincula-se com a implantação do projeto imobiliário de construção do estádio com base no projeto básico da Cidade da Copa.

Nessa perspectiva, os indicadores de desempenho (Tabela 26) serão aferidos por um verificador independente, o qual também ficará responsável pela análise da execução das eventuais necessidades de intervenção por parte do parceiro privado, no intuito de atender as condições operacionais do equipamento público esportivo previsto no contrato de PPP.

**Tabela 26 - Indicadores de desempenho do contrato de PPP da Arena Pernambuco.**

Dimensão	Indicador de Desempenho	Quant. de indicadores	Peso
Operacional	Nível Atendimento ao Usuário	6	20%
	Nível Atendimento aos Clubes	3	10%
	Conservação e Manutenção da Arena	15	30%
	Intervenções Estruturais	2	20%
	Utilização de Arena Multiuso	2	20%
Ambiental	Atendimento aos Requisitos da Licença de Operação	1	N/A <sup>62</sup>
Financeiro	Estrutura de Capital	1	N/A
	Liquidez Corrente	1	N/A
	Demonstrações Financeiras	1	N/A
	Custo x Receita Líquida	1	N/A
	Projeções Financeiras	1	N/A
Social	Programas Sociais/Culturais e Envolvimento com Comunidade	1	N/A
Imobiliário	Atendimento ao Plano Diretor do Município	1	N/A
	Cumprimento de Cronograma de Construção	1	N/A
	Cumprimento de Cronograma de construção	1	N/A
	Conforto Térmico e Acústica	1	N/A
	Cumprimento Padrão de Qualidade	1	N/A

Fonte: Adaptado de Pernambuco (2009a).

<sup>62</sup> N/A significa não se aplica.

No entanto, três questões chamam bastante à atenção. A primeira questão diz respeito ao fato de que a penalização máxima prevista ao parceiro privado corresponde a 5% do valor da parcela de contraprestação da concedente para operação da arena (COA), caso o operador do estádio obtenha uma nota do NQID menor do que 7.

A segunda questão se refere ao fato de que, em caso de obter uma baixa avaliação, o parceiro privado terá até 60 dias para sanar as eventuais deficiências que motivaram a baixa avaliação sem que ocorra a penalização por meio da redução da contraprestação pública, fato que apenas ocorrerá na hipótese da concessionária não regularizar os potenciais problemas de qualidade encontrados na prestação do serviço público dentro dos 60 dias concedidos para essa finalidade.

[...] 31.1.5. Caso seja aferido que a CONCESSIONÁRIA, apresentou NQID, abaixo de 7 (sete), (i) o NQID, para efeito de cálculo da fórmula prevista no subitem 31.1.3 acima, será igual a zero, e (ii) a CONCESSIONÁRIA terá 60 (sessenta) dias para sanar todos os problemas de qualidade encontrados; caso contrário, para cada mês subsequente após o final do referido prazo de 60 (sessenta) dias, a partir do conhecimento da aferição, que esta continuar apresentando nota abaixo de 7 (sete), o resultado final da CONTRAPRESTAÇÃO DA CONCEDENTE PARA OPERAÇÃO DA ARENA será reduzido em 5% (cinco por cento), até que a CONCESSIONÁRIA volte a apresentar nota superior a 7 (sete) (PERNAMBUCO, 2010a, p. 46).

A terceira questão se relaciona com o fato de que, em que pese a previsão contratual para contratação de um verificador independente, alguns indicadores de desempenho serão avaliados pelo próprio parceiro privado, o que pode ensejar um potencial conflito de interesse futuro. Esse fato se verifica: i) nos indicadores operacional (que possui maior peso), sobretudo no que se refere aos índices para mensurar o nível de atendimento ao usuário/torcedor; e ii) nos indicadores financeiro e social.

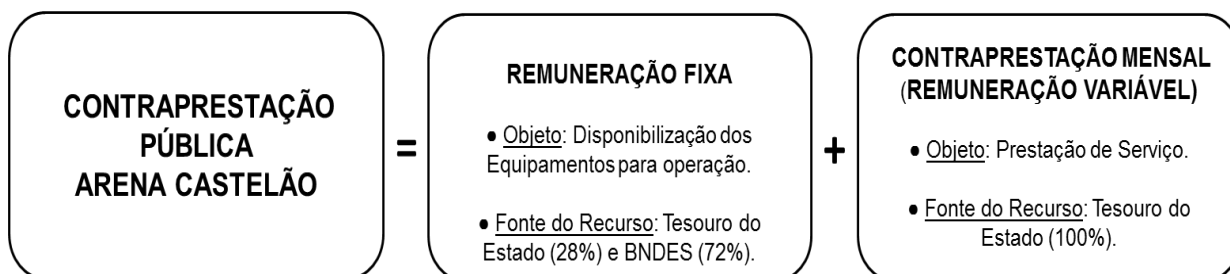
#### 5.5.4. Arena Castelão

##### 5.5.4.1. Mecanismos para pagamento da contraprestação pública

A modelagem para pagamento da contraprestação pública é classificada em remuneração fixa (referente ao custo de reforma do estádio) e em remuneração variável que se trata de uma contraprestação mensal referente à operação do

equipamento público esportivo (Figura 41).

**Figura 41 - Mecanismo de remuneração do contrato de PPP da Arena Castelão.**



Fonte: Adaptado de Ceará (2010).

O valor da remuneração fixa para cobrir os custos de reforma do estádio está associado com a entrega das etapas de construção dos equipamentos objeto de contratação, conforme demonstra a Tabela 27.

**Tabela 27 - Remuneração fixa do contrato de PPP da Arena Castelão.**

Etapas	Objeto de contratação	Prazo estimado (Meses)	Custo estimado (R\$)
Etapa 1	Estacionamento coberto 01	Até 9 meses	R\$ 102.000.000,00
Etapa 2	Estacionamento coberto 02	Dentro de 16 meses	R\$ 140.000.000,00
Etapa 3	Edifício central	Dentro de 22 meses	R\$ 90.000.000,00
Etapa 4	Reforma do estádio	Dentro de 29 meses	R\$ 154.940.599,15

Fonte: Adaptado de (CEARÁ, 2010).

Observa-se, desta forma, que o parceiro privado recebe 100% do ressarcimento/amortização dos custos de reforma do equipamento público esportivo até o momento da entrega da obra, o que elimina o seu risco de carregar um financiamento em longo prazo.

Já a contraprestação mensal variável é estimada em R\$ 407 mil com base na proposta financeira oferecida pelo parceiro privado no processo de licitação da PPP. O critério de pagamento dessa remuneração variável está sujeita à avaliação de desempenho na prestação do serviço público por parte da concessionária, assim como está relacionada com a entrega proporcional das infraestruturas contratadas com base nas etapas acima mencionadas (Tabela 28).

**Tabela 28 - Contraprestação mensal (variável) do contrato de PPP da Arena Castelão.**

Contraprestação mensal (%)	Critério para recebimento da contraprestação mensal
15%	Até a data de conclusão da Etapa 1.
25%	Entre a conclusão da Etapa 1 e a conclusão da Etapa 2.
45%	Entre a conclusão da Etapa 2 e a conclusão da Etapa 3.
75%	Entre a conclusão da Etapa 3 e a conclusão da Etapa 4.
100%	A partir da conclusão da Etapa 4.

Fonte: Adaptado de (CEARÁ, 2010).

#### 5.5.4.2. Indicadores de desempenho

Os indicadores de desempenho utilizados para mensurar o desempenho do parceiro privado na operação e manutenção do equipamento público esportivo, além de servir para incentivar melhorias na qualidade da prestação do serviço público, é utilizado para reduzir a contraprestação pública até 38% em caso de uma eventual avaliação negativa do operado do estádio, com base nos seguintes índices de desempenho (Tabela 29).

**Tabela 29 - Indicadores de desempenho do contrato de PPP da Arena Castelão.**

Dimensão do Serviço	Indicadores	Frequência	Critério de Avaliação
Água	Qualidade da Água Potável	Semestral	Análise
	Disponibilidade	Mensal	Inspeção Relatório
	Espelhos D'Água e Fontes	Mensal	Análise
Ar Condicionado	Temperatura de Conforto	Mensal	Planilha de Controle
	Temperatura Água Gelada	Mensal	Planilha de Controle
	Qualidade do Ar Interior	Semestral	Análise
Limpeza Predial	Limpeza dos sanitários	Mensal	Planilha de Controle
	Limpeza das cadeiras e arquibancadas	Mensal	Planilha de Controle
	Limpeza das catracas, escadas e acessos	Mensal	Planilha de Controle
	Limpeza nas áreas de alimentação	Mensal	Planilha de Controle
	Limpeza de camarote e áreas privativas	Mensal	Planilha de Controle
	Limpeza das áreas comuns	Mensal	Planilha de Controle
Paisagismo	Paisagismo	Mensal	Planilha de Controle
	Gramado	Mensal	Planilha de Controle
Energia	Medições de Utilidades - Energia Elétrica	Trimestral	Planilha de Controle
	Disponibilidade de Iluminação	Mensal	Planilha de Controle
	Controle de Grandezas Elétricas	Mensal	Planilha de Controle
	Disponibilidade de Energia	Mensal	Planilha de Controle
Iluminação	Iluminação do Campo	Mensal	Planilha de Controle
Manutenção de Sistemas Prediais	Programação de Manutenção Preventiva	Trimestral	Planilha de Controle
	Manutenção Civil	Trimestral	Planilha de Controle
	Manutenção Elétrica	Trimestral	Planilha de Controle



Dimensão do Serviço	Indicadores	Frequência	Critério de Avaliação
	Manutenção de Ar Condicionado	Trimestral	Planilha de Controle
	Manutenção Hidráulica	Trimestral	Planilha de Controle
	Automação/CFTV/Som/Alarmes/Telefonia	Trimestral	Planilha de Controle
	Gramado do Campo	Trimestral	Planilha de Controle
	Temperatura Água Quente	Mensal	Planilha de Controle
	Disponibilidade de Água Quente	Mensal	Planilha de Controle
	Disponibilidade de Vestiários	Mensal	Planilha de Controle
	Uso de Geradores	Anual	Planilha de Controle
	Elevadores	Mensal	Planilha de Controle
	Controle de Pragas	Mensal	Planilha de Controle
	Drenagem Pluvial do Campo	Trimestral	Planilha de Controle
	Equipamentos de Combate a Incêndio	Mensal	Planilha de Controle
	Equipamentos de Campo	Trimestral	Planilha de Controle
Comunicação Visual	Placar Eletrônico	Trimestral	Planilha de Controle
	Sinalização de Orientação do Estádio	Mensal	Inspeção Relatório
	Sinalização de Orientação Estacionamento	Mensal	Inspeção Relatório

Fonte: Adaptado de Ceará (2009c).

Assim, além da possível redução de até 38% de sua remuneração variável, a depender da avaliação o parceiro privado está sujeito a penalidades estabelecidas no contrato, variando desde advertência/multa até a suspensão do contrato e declaração de inidoneidade para participar de licitações futuras junto à Administração Pública Cearense.

Outro ponto dessa modelagem que merece destaque é que não é especificada a figura de um verificador independente externo para avaliação do desempenho do parceiro privado na operação e manutenção do equipamento público esportivo, o que também pode ensejar potenciais conflitos de interesse futuros em caso de um dos parceiros público ou privado ser o responsável por essa avaliação.

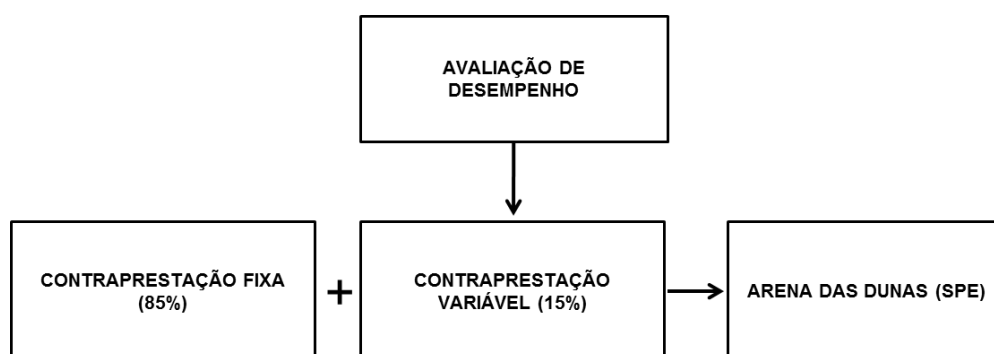
Por fim, verifica-se que o processo de avaliação de desempenho desse contrato de PPP é bastante peculiar. Isso porque, além de se referir à operação e manutenção da Arena Castelão, inclui a análise de desempenho sobre a operação e a manutenção da Secretaria de Esporte do Estado do Ceará que trata-se de um órgão público que não está sob a gerência direta da concessionária.

### 5.5.5. Arena das Dunas

#### 5.5.5.1. Mecanismos para pagamento da contraprestação pública

O contrato de PPP prevê que a contraprestação pública a ser paga ao parceiro privado corresponde a uma parcela fixa e uma parcela variável. A contraprestação fixa possui pagamento mensal e com peso de 85% da contraprestação total. Já a contraprestação variável possui pagamento mensal e com peso de 15% contraprestação, calculada com base no na avaliação de desempenho do parceiro privado (Figura 42).

**Figura 42 - Mecanismo de contraprestação pública do contrato de PPP da Arena das Dunas.**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Rio Grande do Norte (2011a).

A contraprestação fixa foi definida no valor mensal de R\$ 9,125 milhões e no valor anual de R\$ 109,5 milhões pelo próprio parceiro privado vencedor da licitação da PPP, cabendo destacar que essa contraprestação inicia-se após a entrega da obra de reconstrução do equipamento público esportivo e está sujeita a reduções ao longo da execução contratual (Tabela 30).

**Tabela 30 - Mecanismo de redução da contraprestação fixa do contrato de PPP da Arena das Dunas.**

Período	Fator de Redução (%)	Valor da contraprestação anual (R\$)	Valor Acumulado da contraprestação anual (R\$)
1º ao 8º ano de operação	-	R\$ 109,5 milhões	R\$ 876 milhões
9º ao 12º ano de operação	30%	R\$ 76,6 milhões	R\$ 1,2 bilhões
13º de operação ao final do contrato	100%	-	R\$ 1,2 bilhões

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Rio Grande do Norte (2011a).

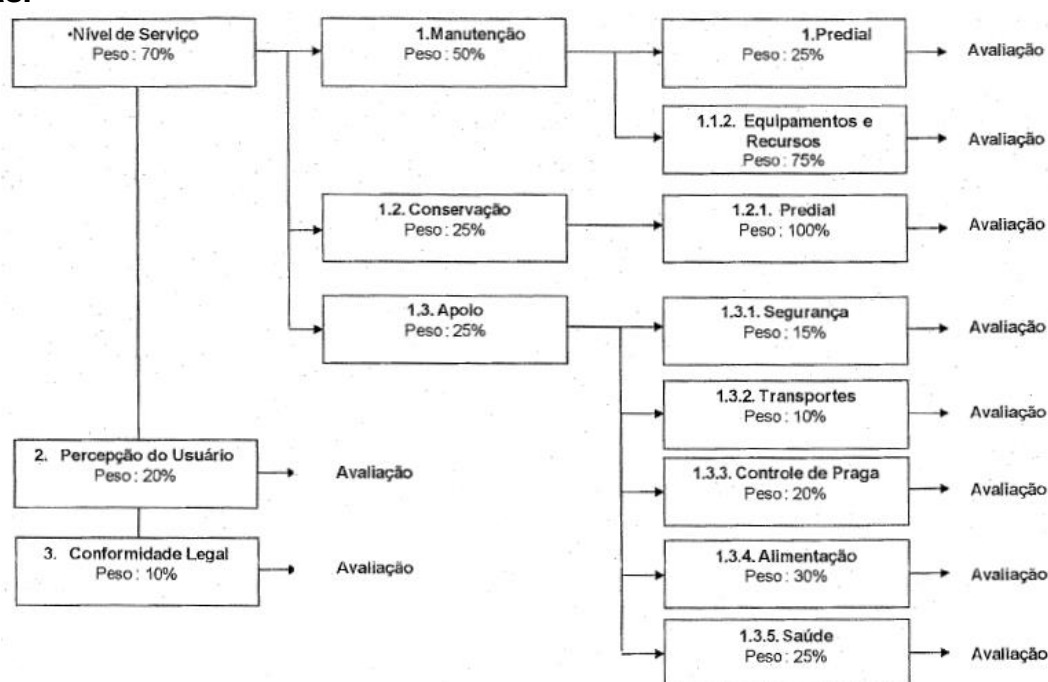
### 5.5.5.2. Indicadores de desempenho

O Poder Concedente, conforme prevê a legislação sobre PPP, estabelece que o parceiro privado deve ser avaliado no que diz respeito à operação e manutenção do equipamento público esportivo. No entanto, verifica-se que esse tópico também motivou a Recomendação Conjunta entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público Estadual (MPE) do Rio Grande do Norte, expedido em 17/03/2011. Isso porque a metodologia de mensuração do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) não havia sido específico no Edital de licitação da PPP, contrariando a Lei 11.079/2004, conforme observa-se no parecer abaixo.

[...] CONSIDERANDO que a questão do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), após o lançamento do segundo edital, continua exatamente da mesma forma, sem definição clara e objetiva da sua utilização, pois, na minuta de contrato, cláusula 22, subitem 22.3, permanece a regra segundo a qual “As PARTES, em até 180 (cento e oitenta) dias após a assinatura deste CONTRATO, definirão em comum acordo, os quesitos que serão avaliados para verificação dos itens previstos no QID”, contrariando o art. 5º, inciso VII, da Lei 11.079/2004, pelo qual as cláusulas dos contratos de parceria público-privada devem prever os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado [...] (MPF, 2011).

Após essa recomendação, o Ente Público Norte-Rio-Grandense elaborou o seguinte mecanismo de avaliação (Figura 43).

**Figura 43 - Mecanismo para avaliação de desempenho da PPP da Arena das Dunas.**



Fonte: Rio Grande do Norte (2011a).

Outra questão que chama à atenção é que o contrato de PPP prevê que não haverá mensuração da qualidade dos serviços prestados pelo parceiro privado, caso a demanda seja superior à capacidade da Arena das Dunas, quando para todos os efeitos será considerada a nota máxima prevista para a avaliação do desempenho, o que contraria a possibilidade de mensuração de resultados oriunda da própria lógica de uma PPP.

#### 5.5.6. Análise Comparativa

No que se refere à modelagem operacional das PPP, de forma similar aos aspectos da alocação de riscos e da modelagem financeira, observa-se que diferentes foram os arranjos organizacionais entre as partes, especialmente em relação aos mecanismos de pagamento da contraprestação pública (fixa e variável). Com relação especificamente ao mecanismo para pagamento da contraprestação pública, nota-se que, em três dos cinco projetos de PPP (Arena Fonte Nova, Arena Mineirão e Arena das Dunas), os Entes Públicos adotaram a contraprestação fixa para amortização dos custos de financiamento e a contraprestação variável para amortização de parte dos custos operacionais das arenas esportivas. Por outro lado, em dois dos cinco projetos de PPP (Arena Pernambuco e Arena Castelão), os Entes Públicos adotaram apenas o mecanismo de contraprestação variável para amortizar parte dos custos operacionais, uma vez que o custo de ambas as PPP foram quitado no momento da entrega da obra nos percentuais de 75% (Arena Pernambuco) e 100% (Arena Castelão), conforme já demonstrado anteriormente.

Já no que se refere especificamente aos mecanismos para avaliação de desempenho do parceiro privado, verifica-se a existência de um o baixo potencial de impacto que uma avaliação de desempenho insatisfatória pode influenciar na contraprestação pública variável da maioria dos projetos de PPP, seja em função do baixo valor absoluto da contraprestação pública variável (Arena Fonte Nova e Arena das Dunas) ou em virtude do baixo limite percentual máximo para redução da contraprestação variável em caso de uma avaliação insatisfatória por parte do parceiro privado (Arena Pernambuco e Arena Castelão), conforme demonstra o Quadro 22.

**Quadro 22 - Mecanismos para avaliação de desempenho dos parceiros privados dos projetos de PPP.**

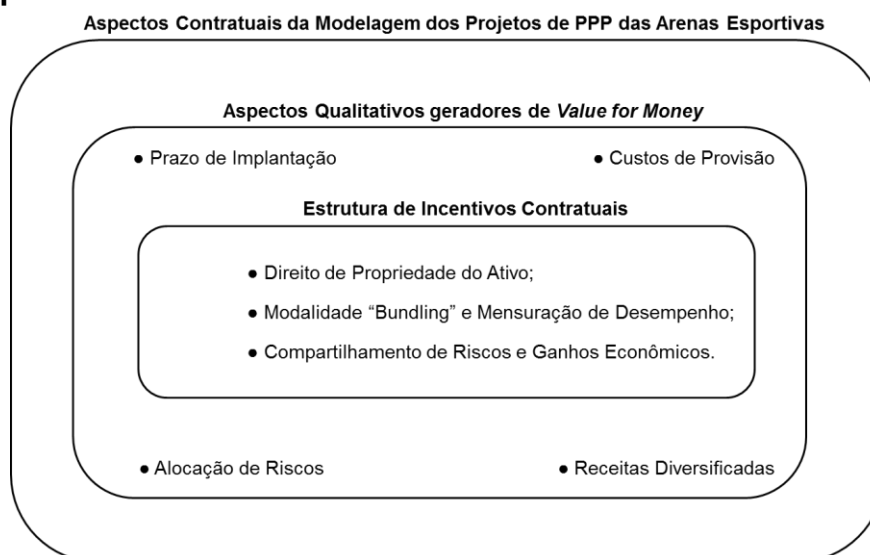
Estádios	Valor da contraprestação variável (R\$)	Razão contraprestação variável / contraprestação total (%)	Percentual máximo para redução da contraprestação variável (%)	Implicações negativas
Arena Fonte Nova	7,9 MM	7,30%	60%	Baixo valor absoluto da contraprestação pública variável.
Arena Mineirão	44,4 MM	38%	60%	---
Arena Pernambuco	3,9 MM	100%	5%	Baixo valor absoluto + Baixo limite percentual máximo para redução da contraprestação variável.
Arena Castelão	0,4 MM	100%	38%	Baixo valor absoluto + Baixo limite percentual máximo para redução da contraprestação variável.
Arena das Dunas	16,4 MM (1º ao 8º ano) 11,5 MM (8º ao 12º ano)	15%	86%	Baixo valor absoluto da contraprestação pública variável.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a), Minas Gerais (2010b), Pernambuco (2010a), Ceará (2010), Rio Grande do Norte (2011a).

## 6. DISCUSSÃO: A INFLUÊNCIA DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE INVESTIMENTO PPP NA PROVISÃO DE ARENAS ESPORTIVAS PARA A COPA DO MUNDO FIFA BRASIL 2014

Nessa seção, objetiva-se analisar os indicadores de *Value for Money* e as estruturas de incentivos inerentes aos projetos de PPP estudados (Figura 44), visando analisar a influencia da modalidade de PPP na provisão das arenas esportivas para o megaevento esportivo.

**Figura 44 – Aspectos contratuais da modelagem dos projetos de PPP das Arenas Esportivas.**



**Fonte: Elaborado pelo autor, com base na literatura sobre PPP.**

A ideia central que emana da Figura 44 decorre da inspeção dos resultados anteriormente apresentados. Os resultados sugerem que as estruturas de incentivos contratuais encontradas nos casos estudados (direito de propriedade do ativo por parte do parceiro privado; modalidade *bundling*; mensuração de desempenho do parceiro privado; e compartilhamento de riscos e ganhos econômicos entre as partes) contribuem para a geração de um maior *Value for Money* para a Administração Pública, quando comparados com a modalidade de provisão pública tradicional. Isso porque nessa última modalidade tais incentivos não são previstos nos contratos de obras públicas, os quais são elaborados com base na Lei 8.666/1993. Por isso, no intuito de responder a questão de pesquisa proposta no

presente estudo, essa seção é estruturada em duas subseções: avaliação dos indicadores de *Value for Money* e implicações das estruturas de incentivos que contribuem no desempenho da execução dos projetos de PPP.

## 6.1. AVALIAÇÃO DO “VALUE FOR MONEY” DOS PROJETOS DE PPP

Embora a literatura sobre projetos de PPP sugira, conforme apresentado no capítulo 2.3, que existem cinco potenciais fatores – menor custo, menor prazo, melhor qualidade da infraestrutura, melhor alocação de riscos e possibilidade de geração de receitas diversificadas – para fundamentar as vantagens econômicas da implantação de tais projetos, nesse estudo não será analisado o fator da qualidade da infraestrutura do equipamento público esportivo. Isso porque esse tipo de avaliação relaciona-se mais especificamente com os aspectos da engenharia civil, o que foge ao escopo do presente estudo.

### 6.1.1. Prazo de Implantação

O primeiro indicador a ser analisado refere-se ao prazo de implantação, o qual é considerado como um fator crítico de sucesso de projetos de infraestrutura, tendo em vista que o não cumprimento do cronograma de execução pode influenciar no aumento dos custos de provisão (CABRAL e SILVA JÚNIOR, 2013). Adicionalmente, verifica-se que o prazo de execução de um projeto pode ganhar mais relevância quando se relaciona com a entrega de equipamentos esportivos para a realização da Copa do Mundo FIFA. Isso porque a disponibilidade de uso dos estádios de futebol é um dos fatores mais críticos para a realização do megaevento esportivo, uma vez que esses equipamentos são os principais ativos para a execução dos jogos do mundial de futebol, sem os quais a operação do megaevento é inviabilizada. Por conta disso, observa-se que a organizadora do megaevento FIFA costuma ser bastante meticulosa nesse quesito, exigindo a formalização de compromissos por parte dos envolvidos no processo de construção dos estádios, quando frequentemente o Poder Público é envolvido para assegurar a execução e entrega dos equipamentos dentro do prazo previamente acordado, como foi o caso do Brasil.

Nesse contexto, observa-se que os projetos de PPP tiveram um melhor desempenho no que se refere ao prazo de entrega dos estádios, quando comparados com os projetos executados sob as modalidades de provisão pública tradicional e sob a modalidade de provisão privada, com exceção ao projeto de PPP da Arena Fonte Nova, que apresentou um leve, porém pouco relevante atraso (Tabela 31). Em suma, pode-se inferir que as PPP são mais rápidas na execução dos projetos em virtude da flexibilidade e agilidade do parceiro privado (GRIMSEY e LEWIS, 2002), aliado com a participação do setor público no projeto (VÄLILÄ, 2005).

**Tabela 31 - Prazo de implantação das 12 arenas esportivas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.**

Nome do Estádio	Estrutura de Governança	Tipo de Intervenção	Data Assinatura Contrato	Início Obras	Prazo de Entrega Previsto Contrato	Prazo de Entrega Real	Tempo Total Previsto (meses)	Tempo Total Real (meses)	Var. (%)
Arena Castelão	PPP	Reforma	nov/10	dez/10	abr/13	dez/12	29	24	83%
Arena Pernambuco	PPP	Construção	jun/10	jan/11	jun/13	abr/13	36	34	94%
Arena das Dunas	PPP	Reconstrução	abr/11	ago/11	dez/13	dez/13	32	32	100%
Arena Mineirão	PPP	Reforma	dez/10	jan/11	dez/12	dez/12	24	24	100%
Arena Beira-Rio	Privado	Reforma	Não divulgado	jul/10	dez/13	fev/14	41	43	105%
Arena Fonte Nova	PPP	Reconstrução	jan/10	jun/10	dez/12	mar/13	36	39	108%
Arena Maracanã	Público/PPP	Reforma	ago/10	ago/10	fev/13	mai/13	30	33	110%
Arena Corinthians	Privado	Construção	Não divulgado	mai/11	dez/13	abr/14	31	35	113%
Arena Mané Garrincha	Público	Reconstrução	jul/10	jul/10	dez/12	jun/13	30	36	120%
Arena da Amazônia	Público	Reconstrução	jul/10	jul/10	jun/13	mar/14	36	45	125%
Arena da Baixada	Privado	Reforma	Não divulgado	out/11	jun/13	mai/14	21	30	143%
Arena Pantanal	Público	Reconstrução	abr/10	mai/10	dez/12	mai/14	32	49	153%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Amazonas (2010), Bahia (2010a), Brasília (2010), Ceará (2010), Pernambuco (2010a), Mato Grosso (2010), Minas Gerais (2010b), Rio de Janeiro (2010), Rio Grande do Norte (2011a) e Brasil (2014a; 2014b).

Cabe destacar que a Arena Fonte Nova foi o único projeto de PPP que ultrapassou o prazo de implantação inicialmente previsto em função de novas exigências por parte da FIFA, cujo lançamento (ano 2011) do novo caderno de encargos<sup>63</sup> ocorreu após a assinatura do contrato da PPP (ano 2010), acarretando em aumento dos custos do projeto. Cabe ressaltar que esse projeto de PPP foi o primeiro contrato assinado para construção de estádios do megaevento esportivo.

<sup>63</sup> Vide FIFA (2011).



De acordo com o gestor público da SECOPA Bahia, as novas exigências adicionais ocasionou na necessidade de modificação do escopo do projeto, conforme trecho da entrevista abaixo.

[...] O projeto inicial sofreu alteração em seu escopo inicial por causa das novas exigências da FIFA, o chamado Caderno de Encargos. Por conta disso, o cronograma físico e financeiro do projeto também precisou ser modificado para atender a essa nova demanda da organizadora do evento. E muito por causa das exigências da FIFA, isso repercutiu no aumento dos custos do equipamento devido à necessidade de aditivo para atender essa mudança de escopo, além de ter sido preciso também aumentar o número de pessoal para que a obra não atrasasse mais ainda [...] (Gestor Público # 1).

Nesse contexto, verifica-se que o cronograma de prazos de ambos os projetos foi influenciado pelo grau de incompletude contratual em função da dificuldade de se prever com antecedência todos os potenciais eventos futuros (TIROLE, 1999; HART, 2003), sobretudo quando se trata de projetos com significativo nível de complexidade (BROWN, POTOSKI e VAN SLYKE, 2009), como pode ser enquadrado os casos estudados. Adicionalmente, pode-se inferir que essa necessidade de alteração no escopo do projeto foi decorrente de pressões do ambiente oriundas da organizadora do megaevento esportivo, o que implicou em impactos negativos no prazo de implantação e nos custos de provisão do projeto.

Por outro lado, chama à atenção o fato de que os projetos da Arena Pernambuco e Arena Castelão finalizaram a obra antes do prazo previsto, em função da decisão política de ambos os Entes Públicos no sentido de antecipar o prazo de construção do estádio para se candidatarem como cidade-sede da Copa das Confederações da FIFA 2013. Tal antecipação não estava prevista e contribuiu para o aumento dos custos da PPP da Arena Pernambuco, o que pode ser justificado em função de: (1) pedido de aceleração em oito meses por parte do Estado de Pernambuco; (2) novas exigências por parte da FIFA; e (3) pedido de ressarcimento de impostos em decorrência dessas novas exigências<sup>64</sup>. Além disso, embora o contrato previsse a entrega da obra até junho/2013, o Poder Concedente Pernambucano esperava que a obra fosse finalizada em dezembro de 2013 em função da complexidade do projeto de construção do estádio.

---

<sup>64</sup> Informações disponíveis em: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/03/24/odebrecht-quer-mais-r-264-milhoes-pela-arena-pernambuco-que-passaria-a-custar-r-743-milhoes/>. Acesso em 05/05/2015.

[...] Inicialmente não era a perspectiva do Estado sediar os jogos da Copa das Confederações. Tanto que a entrega da arena estava prevista para dezembro de 2013 e, com a perspectiva da Copa das Confederações, precisamos antecipar a entrega da obra, em 08 meses, para abril de 2013 e reformular todo o cronograma de obras com reajustes nos custos do equipamento [...] (Gestor Público # 2).

Com relação à Arena Castelão, verifica-se que foi o primeiro estádio a conseguir finalizar sua obra em função também da expectativa do Governo Cearense de sediar a Copa das Confederações FIFA em junho de 2013, o que não estava previsto inicialmente pela organizadora do evento esportivo. Por isso, o Estado do Ceará juntamente com a concessionária envidaram seus melhores esforços para entregar a obra em dezembro de 2012, visando se candidatar como sede do evento. Além disso, o cronograma de execução do projeto foi favorecido em função do forte envolvimento do Estado do Ceará para solucionar os eventuais problemas que pudessem ocorrer durante a execução da obra. Outro ponto que chama a atenção é a flexibilidade gerencial oriunda da estrutura do contrato da PPP, o que permitiu ao parceiro privado adaptar e adotar novas tecnologias/metodologias de engenharia, que não estavam previstas anteriormente, visando acelerar o prazo de execução do projeto, conforme pode ser identificado no trecho da entrevista realizada junto aos gestores público e privado dessa PPP.

[...] O papel do governo foi essencial. Sem a participação do governo, especialmente por meio da SECOPA, o projeto do estádio não tinha dado esse resultado. Para você ter uma ideia, o secretário da SECOPA passou a trabalhar dentro do estádio, olhando e resolvendo os problemas na hora que acontecia. Isso nos permitiu uma maior velocidade na identificação dos problemas e, conseqüentemente, uma maior agilidade na tomada de decisões [...] (Gestor Público #5).

[...] Nós apenas conseguimos acelerar o cronograma da obra por que era uma PPP. Se fosse uma obra via Lei 8.666, a gente não ia ter tempo de desenvolver o projeto com agilidade, pois não teríamos flexibilidade para adaptar o processo de construção implantando modernas técnicas de engenharia que não haviam sido previstas inicialmente. [...] No projeto inicial estava previsto a implosão do edifício central que ficava na parte central da arquibancada da zona oeste, mas ao longo da construção decidimos utilizar outra técnica mais econômica e mais rápida. Além disso, nós buscamos da Europa uma solução mais eficiente para implantação de estacas e construção da cobertura do estacionamento no entorno do estádio. Como era uma PPP e a responsabilidade do projeto era nossa, então tínhamos flexibilidade para fazer isso. Se o projeto fosse pela Lei 8.666, esse processo seria engessado, pois teríamos que solicitar ao governo aprovação de cada uma dessas mudanças, o que poderia atrasar em meses. [...] Outra questão é que o governo participou muito da obra. O secretário da SECOPA estava no estádio o dia inteiro com sua equipe, o que ajudou bastante na resolução de problemas e contribuiu para acelerar o prazo e manter o custo de construção. [...] Então podemos atribuir nossa

eficiência aos aspectos da engenharia e à estrutura do contrato de PPP [...] (Gestor Privado #9).

Já com relação à Arena Mineirão e à Arena das Dunas, observa-se que ambos os projetos conseguiram finalizar a obra dentro do prazo estabelecido no cronograma da PPP. Segundo o gestor público da SECOPA Minas Gerais, a execução do cronograma dentro do prazo pode ser atribuída à expertise do Estado na modelagem de projetos de PPP em função de seu pioneirismo na execução dessa modalidade de investimento, o que contribuiu para a formação de um mercado maduro de PPP em Minas Gerais. Diante disso, o Estado de Minas Gerais elaborou uma estrutura contratual que não permitia aditivos de prazos nem de custos, delegando os riscos de construção ao parceiro privado, assim como foi organizado uma estrutura de incentivos para estimular o melhor desempenho por parte do parceiro privado.

[...] Minas tem o melhor programa de PPP do Brasil e esse programa é reconhecido por vários organismos internacionais. A primeira PPP do país foi feita em Minas Gerais que foi o contrato da Rodovia MG-50, assinado em 2007. Isso nos permitiu a acumulação de um “know-how” e atualmente a tendência natural do Estado é sempre que o projeto tem viabilidade nossa escolha é PPP ou concessão pública comum. [...] Das várias vantagens da PPP do Estádio do Mineirão, uma que a gente pode citar é que nós colocamos uma série de incentivos no contrato de forma que estimulasse o desempenho da concessionária, sobretudo a questão dos incentivos que foram criados para a obra ficar pronta no prazo e com o custo correto. Tudo isso foi muito bem pensado, sobretudo com a nossa experiência acumulada [...] (Gestor Público #4).

Com relação à Arena das Dunas, de acordo com o gestor público da SECOPA do Rio Grande do Norte, o projeto foi concluído dentro do prazo em função da estrutura contratual da PPP que também possuía mecanismos para evitar o atraso na execução do projeto e o aumento do custo da obra de reconstrução do equipamento público esportivo decorrente do atraso na execução do projeto, delegando 100% dos riscos de construção para o parceiro privado, de forma similar ao projeto de PPP da Arena Mineirão. Além disso, o Governo Norte-Rio-Grandense atuou fortemente na fiscalização do contrato de PPP, de modo a assegurar que o consórcio construtor seguisse o escopo do projeto, embora permitisse ao mesmo tempo flexibilidade gerencial para que o parceiro privado pudesse tomar suas próprias decisões sobre as melhores alternativas para se atingir o escopo e objetivo do projeto.

[...] A nossa bíblia é o contrato. O Estado agiu para que o parceiro privado respeitasse o contrato e mostramos que o contrato deveria ser cumprido. Nós atuamos fortemente como o fiscal desse contrato e tivemos uma comissão de acompanhamento da obra com engenheiros aqui do próprio Estado. Além disso, o sistema de PPP simplificou a nossa fiscalização, pois o contrato permitia uma maior flexibilidade para a concessionária cumprir o escopo do projeto. [...] Nosso contrato tinha um item que não permitia aditivo de preço nem prazo, isso também facilitou muito. Ou seja, se a arena aumentasse o prazo e o custo do projeto, o risco deveria ser assumido pela própria concessionária [...] (Gestor Público #3).

Diante disso, observa-se que diferentes fatores impactaram no prazo de implantação dos projetos de PPP, conforme demonstra o Quadro 23 abaixo.

**Quadro 23 – Quadro resumo dos principais fatores que influenciaram no cronograma de implantação dos projetos de PPP.**

Estádios	Principais Fatores	Implicações no prazo do projeto de PPP
Arena Fonte Nova	Alteração no escopo do projeto, em função de novas exigências da FIFA.	Negativa, tendo em vista o atraso na obra com implicações nos custos de provisão do projeto.
Arena Pernambuco	Alteração no escopo do projeto, em função da vontade política do Estado de Pernambuco para incluir o estádio como sede de um novo megaevento esportivo (Copa das Confederações da FIFA).	Positiva no que diz respeito à antecipação da entrega da obra, porém com implicações negativas sobre os custos de provisão do equipamento público.
Arena Castelão	1) Alteração no escopo do projeto, em função da vontade política do Estado do Ceará para incluir o estádio como sede de um novo megaevento esportivo (Copa das Confederações da FIFA); 2) O Ente Público Cearense delegou 100% dos riscos de construção (dilatação de prazo) ao parceiro privado; 3) Forte participação do Ente Público Cearense na resolução de eventuais problemas relacionados com a construção do equipamento esportivo; 4) Flexibilidade contratual por parte do parceiro privado para adaptar/adotar novas tecnologias de engenharia anteriormente não previstas.	Positiva, em função da antecipação da entrega da obra, sem implicações negativas sobre os custos de construção do estádio.
Arena Mineirão	1) Expertise do Poder Público Mineiro na modelagem de PPP; 2) O Ente Público Mineiro delegou 100% dos riscos de construção (dilatação de prazo) ao parceiro privado; 3) Mecanismos contratuais de incentivos adotados pelo Ente Público para inibir a dilatação do prazo de implantação do projeto.	Positiva, em virtude do cumprimento do cronograma de prazo do projeto.
Arena das Dunas	1) Mecanismos contratuais de incentivos adotados pelo Ente Público para inibir a dilatação no prazo de implantação do projeto; 2) O Ente Público Norte-Rio-Grandense delegou 100% dos riscos de construção (dilatação de prazo) ao parceiro privado; 3) Fiscalização do Ente Público Norte-Rio-Grandense, aliado com a flexibilidade gerencial delegada ao parceiro privado para adotar as melhores práticas para cumprir com o prazo da obra.	Positiva, em virtude do cumprimento do cronograma de prazo do projeto.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar das implicações negativas visualizadas em dois dos cinco projetos, pode-se inferir que os aspectos contratuais da modelagem dos projetos de PPP tiveram um melhor desempenho no que se refere ao indicador de prazo de implantação, quando comparados com os projetos de construção dos estádios sob a lógica da modalidade pública tradicional e sob a modalidade estritamente privada.

### 6.1.2. Custos de Provisão

Já com relação ao indicador de custos de provisão, fator crítico na provisão de serviços de infraestrutura (VÄLILÄ, 2005), trata-se de um dos principais indicadores utilizados para a mensuração de *Value for Money* na Administração Pública, sobretudo em uma perspectiva comparativa entre projetos de PPP e projetos sob a modalidade de provisão pública tradicional. Isso porque esse indicador econômico-financeiro mensura a economicidade do recurso público gerada pela modalidade de investimento, demonstrando a contribuição do projeto para a eficiência na alocação do dinheiro público.

Nessa perspectiva, tendo em vista que os casos estudados exigem um elevado aporte de investimentos para a sua provisão, pode-se inferir que esse indicador também pode ser considerado como um dos principais fatores críticos de sucesso do projeto, uma vez que o baixo desempenho em relação a esse indicador pode onerar os cofres públicos de forma desnecessária e reduzir a eficiência alocativa e distributiva do recurso público para a sociedade, embora essa questão não influencie necessariamente na execução do megaevento esportivo por parte da organizadora oficial FIFA.

Para uma análise mais adequada e equilibrada, além de analisar comparativamente o custo total previsto versus realizado na provisão dos novos estádios, analisar-se-á também o indicador de custo por assento, calculado por meio da divisão matemática entre o custo total e a quantidade de assentos existentes nos equipamento esportivos (Tabela 32). Cabe ressaltar que com relação à quantidade de assentos disponíveis nos estádios, será levada em consideração a capacidade total (fixa + temporária), visto que os assentos temporários também foram contabilizados na provisão das arenas esportivas para o megaevento, embora após o evento tais assentos tenham sido desmontados.

**Tabela 32 - Custos de provisão das 12 arenas esportivas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.**

Nome do Estádio	Estrutura de Governança	Tipo de Intervenção	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Custo Total Previsto em contrato (R\$)	Custo Total Real (R\$)	Var. (%)	Custo por Assento Previsto (R\$)	Custo por Assento Real (R\$)	Var. (%)
Arena Castelão	PPP	Reforma	63.763	518.606.000	518.606.000	100%	8.133	8.133	100%
Arena das Dunas	PPP	Reconstrução	42.024	400.000.000	400.000.000	100%	9.518	9.518	100%
Arena Mineirão	PPP	Reforma	62.170	677.353.022	677.353.022	100%	10.895	10.895	100%
Arena Beira-Rio	Privado	Reforma	49.989	330.000.000	330.000.000	100%	6.601	6.601	100%
Arena Fonte Nova	PPP	Reconstrução	55.045	591.711.195	689.482.086	117%	10.750	12.526	117%
Arena Pantanal	Público	Reconstrução	44.335	518.900.000	676.014.467	130%	11.704	15.248	130%
Arena Corinthians	Privado	Construção	68.000	820.000.000	1.080.000.000	132%	12.059	15.882	132%
Arena da Amazônia	Público	Reconstrução	44.480	499.508.704	669.500.000	134%	11.230	15.052	134%
Arena da Baixada	Privado	Reforma	42.381	234.000.000	326.700.000	140%	5.521	7.709	140%
Arena Pernambuco	PPP	Construção	46.154	379.263.314	532.600.000	140%	8.217	11.540	140%
Arena Maracanã	Público/PPP	Reforma	78.639	705.589.144	1.201.740.672	170%	8.973	15.282	170%
Arena Mané Garrincha	Público	Reconstrução	72.777	696.648.486	1.438.590.437	207%	9.572	19.767	207%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Amazonas (2010), Bahia (2010a), Brasília (2010), Ceará (2010), Pernambuco (2010a), Mato Grosso (2010), Minas Gerais (2010b), Rio de Janeiro (2010), Rio Grande do Norte (2011a) e Brasil (2014a; 2014b).

Com base na Tabela 32, destaca-se o fato de que duas das três arenas esportivas construídas sob a lógica privada (Arena Beira-Rio e Arena da Baixada) apresentaram um menor custo de provisão por assento, quando comparadas com as arenas esportivas construídas sob a lógica da PPP e sob a lógica da provisão pública tradicional, com exceção da Arena da Baixada que ultrapassou seu orçamento inicialmente previsto. Já no que diz respeito à comparação entre os projetos de PPP e os projetos de provisão pública tradicional, pode-se inferir que as PPP obtiveram um melhor desempenho quando comparadas com as arenas públicas no que se refere ao indicador de custo por assento e ao analisar-se também o indicador de custo total previsto versus custo total realizado, com a exceção da PPP de Pernambuco em função do motivo já apresentado anteriormente sobre os impactos decorrentes da antecipação da obra de construção desse equipamento. Assim, o melhor desempenho da PPP em termos de custos pode ser justificado em função das estruturas de incentivos, sobretudo flexibilidade e menos restrições impostas ao parceiro privado na execução do contrato (EUROPEAN COMMISSION, 2003; WORLD BANK, 2012).

A princípio poderia surgir o argumento de que as arenas privadas (Arena Beira-Rio e Arena da Baixada) apresentaram um melhor desempenho no indicador de custos por assento em função do tipo de intervenção ser uma reforma com menor complexidade, ao passo que os demais projetos tiveram uma maior complexidade em função do tipo de intervenção ter sido do tipo construção e/ou reconstrução. No entanto, comparando os projetos de PPP (Arena Castelão e Arena Mineirão) e os projetos públicos tradicionais (Arena Maracanã) que também adotaram a intervenção do tipo reforma, constata-se que ambas as arenas privadas (Arena Beira-Rio e Arena da Baixada) apresentaram os menores custos de construção, o que confirma o melhor desempenho da modalidade privada em termos do indicador de custos.

Cabe salientar que os casos da PPP da Arena Fonte Nova e da Arena Pernambuco são bastante peculiar no que se refere ao indicador de custos. Isso porque ambos os Entes Públicos Baiano e Pernambucano assumiram a responsabilidade pelo pagamento da parte adicional dos custos de provisão, o que implicou em uma oneração não prevista aos cofres públicos Baiano e Pernambucano. A princípio esse resultado pode ser considerado como um contrassenso à expectativa de economicidade esperada em projetos de PPP (EUROPEAN COMMISSION, 2003; WORLD BANK, 2012); no entanto, em que pese esse argumento, ambos os projetos apresentaram um menor custo por assento (*Value for Money*) quando comparados com os custos de provisão dos estádios construídos sob a lógica da modalidade pública tradicional.

Por outro lado, no que diz respeito aos demais três projetos (Mineirão, Castelão e Dunas) que conseguiram cumprir com o orçamento inicialmente previsto, fica evidente que o bom desempenho nesse quesito pode ser atribuído a quatro fatores. O primeiro fator está relacionado com a ênfase dada pelos parceiros público e privado no planejamento de execução do projeto por meio da criação de mecanismos internos para mitigar eventuais riscos oriundos da possibilidade de incompletude contratual. O segundo fator está associa-se com o fato de que em tais contratos os riscos inerentes ao processo de construção foram alocados 100% ao parceiro privado, servindo como uma espécie de incentivo para o cumprimento do orçamento do projeto, uma vez que o eventual aumento dos custos de provisão

deveria ser assumido integralmente pela concessionária<sup>65</sup>. O terceiro fator diz respeito à flexibilidade gerencial<sup>66</sup> para o parceiro privado adotar novas soluções de engenharia (não previstas inicialmente no planejamento de execução da obra) para melhorar o desempenho do processo de construção do equipamento público, desde que não houvesse alteração no escopo do objeto contratado. E o quarto fator diz respeito à inclusão de bônus ou penalidades/multas para o parceiro privado ao longo da execução da construção e operação do equipamento esportivo, a depender do desempenho da concessionária<sup>67</sup>. Em síntese, os fatores que influenciaram nos custos de provisão dos projetos de PPP são sumarizados no Quadro 24.

**Quadro 24 - Quadro resumo dos principais fatores que influenciaram nos custos de provisão dos projetos de PPP.**

Estádios	Principais Fatores	Implicações nos custos de provisão dos projetos de PPP
Arena Fonte Nova	Alteração no escopo do projeto, em função de novas exigências da FIFA (incompletude contratual).	Negativa, tendo em vista o aumento nos custos de provisão do projeto e a oneração aos cofres públicos do Ente Público Baiano de forma não prevista anteriormente.
Arena Pernambuco	Alteração no escopo do projeto, em função da vontade política do Estado de Pernambuco para incluir o estádio como sede de um novo megaevento esportivo Copa das Confederações da FIFA (incompletude contratual).	Negativa, tendo em vista o aumento nos custos de provisão do projeto e a oneração aos cofres públicos do Ente Público Pernambucano de forma não prevista anteriormente.
Arena Castelão	1) Ênfase no planejamento de execução do projeto e criação de mecanismos para mitigar potenciais riscos oriundos da possibilidade de incompletude contratual; 2) O Ente Público delegou 100% do risco de aumento dos custos do projeto ao parceiro privado (incentivos contratuais com base no compartilhamento de riscos e ganhos);	Positiva, em virtude do cumprimento do orçamento de custos inicialmente previstos, sem aporte adicional de recursos públicos por parte do Ente Público Cearense.
Arena Mineirão	3) Flexibilidade gerencial para o parceiro privado adotar novas soluções de engenharia para melhorar o desempenho do processo de construção do equipamento público, desde que não houvesse alteração no escopo do objeto contratado (incentivos contratuais oriundos do direito de propriedade do ativo por parte do parceiro privado ao longo da execução contratual);	Positiva, em virtude do cumprimento do orçamento de custos inicialmente previstos, sem aporte adicional de recursos públicos por parte do Ente Público Mineiro.
Arena das Dunas	4) Mecanismos de incentivos atrelados a bônus e/ou multas com base na mensuração de desempenho do parceiro privado na fase de construção do equipamento público (incentivos contratuais por meio da modalidade “Bundling” e mensuração de desempenho do parceiro privado).	Positiva, em virtude do cumprimento do orçamento de custos inicialmente previstos, sem aporte adicional de recursos públicos por parte do Ente Público Norte-Rio-Grandense.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação aos projetos sob a modalidade de provisão pública tradicional,

<sup>65</sup> Vide o capítulo 6.2.3 que trata sobre os incentivos contratuais com base no compartilhamento de riscos e ganhos.

<sup>66</sup> Vide o capítulo 6.2.1 que trata sobre os incentivos contratuais em função do direito de propriedade do ativo por parte do parceiro privado ao longo da execução contratual da PPP.

<sup>67</sup> Vide o capítulo 6.2.2 que trata sobre os incentivos contratuais por meio da modalidade “Bundling” e mensuração de desempenho do parceiro privado.



verifica-se que todas as arenas esportivas construídas por meio dessa modalidade de investimento tiveram problemas com a execução do orçamento do projeto, destacando-se os casos emblemáticos da Arena Mané Garrincha e Arena Maracanã, os quais foram os dois estádios mais caros do megaevento esportivo e foram apontados pelo TCU como obras com indícios de superfaturamento e irregularidades, ao passo que todos os cinco projetos de PPP estudados foram classificados pelo TCU como obras dentro da regularidade, sem indícios de irregularidades e/ou superfaturamento (TCU, 2011). Esse fato, de acordo com os gestores públicos e privados entrevistados, está relacionado com os potenciais entraves existentes na Lei Federal 8.666/1993, a qual dispõe sobre as normas e procedimentos para a realização de obras públicas no país, sobretudo no que se refere: (i) à falta de flexibilidade gerencial para o consórcio construtor executar a obra, devido ao excesso de burocracia pública; e (ii) impossibilidade de unificar todo o processo de obra pública em um único licitante vencedor, sendo exigido licitações para diferentes tipos de objeto de contratação, o que frequentemente implica em atrasos no cronograma e aumento dos custos de provisão. Embora a Lei 8.666/1993 seja de fundamental importância para regulamentar os processos de compras públicas no país, tais gestores apontam uma necessidade de aperfeiçoamento nessa legislação no intuito de que seja possível a realização de obras públicas de modo mais eficiente e com melhor *Value for Money* para a Administração Pública.

Outra dimensão que merece ser analisada em relação aos custos de provisão dos projetos de PPP é a variação entre o custo previsto no edital pelo Poder Concedente e o custo previsto no contrato de PPP (Tabela 33).

**Tabela 33 - Custo de provisão dos projetos de PPP previsto no Edital x Contrato.**

Nome do Estádio	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Nº de Licitantes	Custo Total Previsto em Edital (R\$)	Custo Total Previsto em Contrato (R\$)	Var. (%)	Custo por Assento Edital (R\$)	Custo por Assento Contrato (R\$)	Var. (%)
Arena Fonte Nova	55.045	1	605.478.522	591.711.185	98%	11.000	10.750	98%
Arena Mineirão	62.170	1	771.739.248	677.353.022	88%	12.413	10.895	88%
Arena Pernambuco	46.154	2	385.548.786	379.263.314	98%	8.354	8.217	98%
Arena Castelão	63.763	2	617.798.068	518.606.000	84%	9.689	8.133	84%
Arena das Dunas	42.024	1	400.000.000	400.000.000	100%	9.518	9.518	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a), Ceará (2010), Pernambuco (2010a), Minas Gerais (2010b), Rio Grande do Norte (2011a) e Brasil (2014a; 2014b).

Com base na Tabela 33, verifica-se que apenas nas PPP da Arena Castelão e Arena Mineirão houve uma significativa redução entre o custo previsto no edital e o custo especificado no contrato de PPP. Por isso, pode-se inferir que os demais projetos de PPP não geraram *Value for Money* nesse indicador. Os resultados sugerem que esse fato pode estar associado com a baixa concorrência no processo licitatório dos projetos de PPP analisados, em que pese os melhores esforços dos Entes Públicos para atrair potenciais parceiros privados para os projetos.

### 6.1.3. Alocação de Riscos

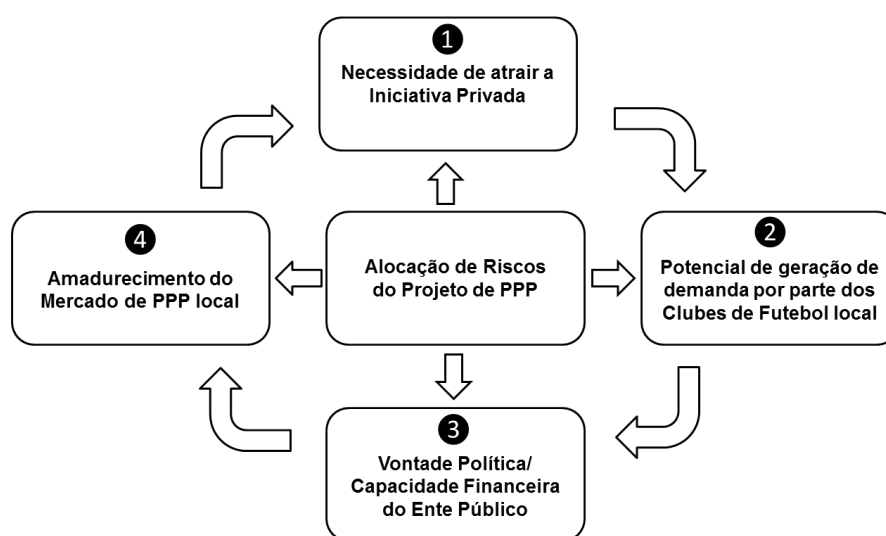
Com relação ao terceiro indicador crítico: alocação de riscos entre as partes (LEWIS, 2001; OUDOT, 2005; LOOSEMORE, 2007), tem-se que diferentes foram os arranjos organizacionais, sobretudo os relacionados aos riscos de construção (prazo de implantação e custo de provisão) e operação dos equipamentos públicos esportivos (risco de demanda), destacando-se esse último risco em função da existência de correlação positiva entre o desempenho dos clubes de futebol/tradição local esportiva do futebol e o desempenho financeiro de estádios de futebol (CABRAL e SILVA JÚNIOR, 2013). Desta forma, é pertinente analisar de que maneira os variados mecanismos adotados para alocação de riscos influenciam na geração de *Value for Money* para a Administração Pública, uma vez que a literatura de PPP sugere que uma alocação eficiente dos riscos do projeto possibilita benefícios mútuos para ambos os parceiros público e privado (LEWIS, 2001; OUDOT, 2005; LOOSEMORE, 2007).

O fato é que três de cinco projetos de PPP (Arena Mineirão, Arena Castelão e Arena das Dunas), os quais tiveram um melhor desempenho em termos de cumprimento do prazo de implantação e dos custos de provisão, tratam-se de projetos para os quais o Poder Concedente atribuiu 100% da carga dos riscos de construção (prazo e custos) e dos riscos de operação (demanda) do equipamento público ao parceiro privado, uma vez que a contraprestação pública dos três projetos já prever o pagamento de parte dos custos operacionais do empreendimento. De forma contrária, os dois projetos de PPP (Arena Fonte Nova e Arena Pernambuco), que tiveram o pior desempenho nos indicadores de prazo e custos, são os projetos em que os Entes Públicos assumiram uma maior carga desses riscos em relação

aos Entes Públicos dos três primeiros projetos de PPP citados, compartilhando potenciais perdas de receitas futuras, apesar de suas contraprestações públicas também já prever o pagamento de parte dos custos operacionais do negócio. Desta forma, os resultados do estudo sugerem que a atribuição dos principais riscos relacionados à construção (prazo de implantação e custos de provisão) e à operação (demanda) do equipamento público esportivo ao parceiro privado contribui para a maximização do *Value for Money* para a Administração Pública.

Diante disso, embora essa análise não tenha caráter amostral e nem seja conclusiva, torna-se pertinente analisar as variáveis que influenciam na alocação dos riscos dos projetos de PPP (Figura 45), as quais foram identificadas nos casos estudados.

**Figura 45 - Variáveis que influenciam na alocação de riscos dos projetos de PPP das arenas esportivas.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Anteriormente à análise dessas variáveis, cabe enfatizar que existe um inter-relacionamento entre as quatro variáveis na alocação de riscos entre as partes e que a depender do contexto do projeto de PPP cada uma dessas variáveis pode apresentar maior ou menor grau de influência no processo de alocação dos riscos das PPP. Isto é, a mesma variável pode apresentar uma influência diferente no processo de alocação de riscos entre as partes a depender dos Entes Públicos envolvidos no projeto.

A primeira variável diz respeito à necessidade de atração da iniciativa privada para participar do projeto público consoante com o perfil de risco do projeto, o qual pode aumentar ou diminuir a atratividade da PPP. Isso porque quanto maior a percepção de riscos por parte da iniciativa privada, maiores deverão ser os incentivos promovidos pelo Poder Público para atraí-la, o que, por exemplo, pode ensejar uma maior assunção dos riscos do projeto (construção e operação) por parte do Poder Público.

A segunda variável refere-se ao potencial de geração de demanda (jogos de futebol) por parte dos clubes de futebol local para utilização do equipamento público esportivo ao longo da execução contratual do projeto de PPP, em que pese a possibilidade de geração de receitas diversificadas por meio de eventos não esportivos e outras receitas adicionais (bares, restaurantes, estacionamento, publicidade etc). Isso porque quanto menor o potencial de geração de demanda do projeto de PPP, maior será a percepção de riscos por parte da iniciativa privado, o que também contribui para que o Ente Público tenha que ofertar um maior incentivo para o parceiro privado, assumindo conseqüentemente uma maior carga de riscos para estimular a participação da iniciativa privada. Adicionalmente, pode-se inferir que o potencial de demanda é influenciado pelo perfil do clube de futebol/tradição esportiva local no futebol e pela possibilidade de assinatura de contratos de longo prazo para que os clubes locais realizem uma quantidade mínima de jogos no equipamento público esportivo, de modo que o negócio seja viabilizado economicamente.

A terceira variável relaciona-se com a vontade política/capacidade financeira do Ente Público para assumir uma maior carga dos riscos via utilização de recursos próprios e/ou endividamento público para a execução do investimento na PPP. Com base nos casos estudados, constatou-se que esses fatores foram preponderantes em alguns projetos de PPP para a viabilização/manutenção do equipamento esportivo público como sede dos jogos de futebol do megaevento, assim como contribuíram para a viabilização da alteração do escopo inicial do projeto de PPP, seja para atender a novas exigências da FIFA ou para antecipar o cronograma de execução da obra do estádio no intuito de sediar um novo megaevento esportivo (Copa das Confederações da FIFA), conforme já discutido nas subseções anteriores.

E, por fim, a quarta variável vincula-se ao amadurecimento do mercado de PPP onde o projeto é realizado, destacando-se o fator relacionado com a experiência/expertise do Ente Público na modelagem de projetos de PPP. Os resultados da pesquisa sugerem que essa variável contribuiu para uma menor ou maior assunção de riscos por parte do Poder Público.

Em síntese, o Quadro 25 demonstra de forma comparativa as principais variáveis que influenciaram na alocação de riscos e suas respectivas implicações nos projetos de PPP analisados.

**Quadro 25 - Quadro resumo das principais variáveis que influenciaram na alocação de riscos dos projetos de PPP.**

Estádios	Alocação dos riscos de construção (prazo e custos) e operação (demanda)	Principais variáveis de influência
Arena Fonte Nova	Riscos compartilhado entre o Ente Público e o parceiro privado.	(1) Necessidade de atrair a iniciativa privada para o projeto público; (2) médio-baixo potencial de geração de demanda de eventos esportivos por parte dos clubes de futebol locais; e (3) existência de vontade política dos Entes Públicos Baiano e Pernambucano para assumir maior uma carga dos custos da PPP.
Arena Pernambuco	Riscos compartilhado entre o Ente Público e o parceiro privado.	
Arena Castelão	Riscos delegados integralmente ao parceiro privado.	Apesar da (1) necessidade de atrair a iniciativa privada para a PPP e do (2) baixo potencial de geração de demanda por parte dos clubes de futebol locais, destacaram-se (3) a baixa capacidade financeira de ambos os Entes Públicos para assumir uma maior carga dos custos de construção e um eventual aumento na contraprestação pública na fase de operações da PPP, assim como (4) o ineditismo/falta de experiência na elaboração de PPP contribuiu para a aversão ao risco por parte de ambos os Entes Públicos Cearense e Norte-Rio-Grandense.
Arena das Dunas	Riscos delegados integralmente ao parceiro privado.	
Arena Mineirão	Riscos delegados integralmente ao parceiro privado.	(1) Menor necessidade de ações adicionais para atrair potenciais parceiros privados para a PPP, em função de: (2) elevado potencial de demanda por parte dos clubes de futebol locais; (3) ausência de vontade política para assumir maior carga dos custos da PPP; e (4) expertise do Ente Público Mineiro na elaboração de PPP em função de seu pioneirismo e tradição na utilização dessa modalidade de provisão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Especificamente no caso Baiano, cabe destacar que o estudo de viabilidade do projeto de PPP previa inicialmente que os dois principais clubes locais (Esporte Clube Bahia e Esporte Clube Vitória) realizariam seus melhores jogos no equipamento público esportivo. No entanto, o potencial de geração de demanda por parte de ambos os clubes não favorecia a atratividade do projeto, tendo em vista que o Esporte Clube Vitória já possui o seu próprio estádio<sup>68</sup>, o que diminui a

<sup>68</sup> Estádio Manuel Barradas – Barradão, com capacidade de 35 mil pessoas, localizado na cidade de Salvador e inaugurado em 1986.

probabilidade do clube assinar contrato de longo prazo com a concessionária para mandar seus melhores jogos na Arena Fonte Nova<sup>69</sup>. Por outro lado, embora o Esporte Clube Bahia não possua o seu próprio estádio e a Arena Fonte Nova seja historicamente caracterizada pela torcida tricolor como a casa do clube, o potencial de um único clube realizar jogos no equipamento público esportivo aumenta o risco de demanda do projeto, levando-se em consideração que um eventual baixo desempenho do clube em competições esportivas pode influenciar na redução da demanda no estádio e impactar negativamente o fluxo de caixa do estádio.

Já no caso Pernambucano, cabe destacar que o estudo de viabilidade do projeto de PPP previa inicialmente que os três principais clubes locais (Sport Clube do Recife, Santa Cruz Futebol Clube e Clube Náutico Capibaribe) realizariam os seus melhores jogos no equipamento público esportivo. No entanto, em que pese a existência desses três clubes locais, verifica-se que todos eles possuem estádios próprios<sup>70</sup>, o que reduz a probabilidade dos clubes assinarem contrato de longo prazo com a concessionária<sup>71</sup>. Além disso, cabe destacar que o Estado de Pernambuco não possuía estádios públicos, sendo a primeira experiência do Ente Público na gestão de um equipamento esportivo dessa natureza, o que influenciou na decisão do Estado em compartilhar os riscos de demanda com o parceiro privado em função da falta de experiência em gestão operacional de estádios de futebol.

No caso dos projetos da Arena Castelão e da Arena das Dunas, em que pese

---

<sup>69</sup> Até o momento em que essa dissertação estava sendo elaborada, apenas o Esporte Clube Bahia havia assinado contrato com a concessionária para realizar todos os seus jogos na Arena Fonte Nova, cujo acordo comercial proíbe o clube de realizar jogos no Estádio Governador Roberto Santos – Estádio de Pituvaçu que é um estádio de propriedade do Governo do Estado da Bahia e está localizado na cidade de Salvador. Cabe ressaltar que o Estádio de Pituvaçu foi inaugurado em 1979 e reinaugurado em 2009, após uma reforma para que o Esporte Clube Bahia realizasse seus jogos, tendo em vista a intervenção do Estádio da Fonte Nova em 2007 devido ao acidente de desabamento de parte de sua arquibancada. Por outro lado, o Esporte Clube Vitória estabeleceu um acordo de parceria para realizar, pelo menos, cinco de seus melhores jogos por ano na nova Arena Fonte Nova.

<sup>70</sup> O Sport Clube do Recife é proprietário do Estádio Ademar da Costa Carvalho – Ilha do Retiro, com capacidade para 35 mil pessoas, localizado na cidade do Recife e inaugurado em 1937. O Santa Cruz Futebol Clube é proprietário do Estádio José do Rego Maciel – Arruda, com capacidade para 60 mil pessoas, localizado na cidade do Recife e inaugurado em 1972. Já o Clube Náutico Capibaribe é proprietário do Estádio Eládio de Barros Carvalho – Estádio dos Aflitos, com capacidade para 20 mil pessoas, localizado na cidade do Recife e inaugurado em 1939.

<sup>71</sup> Até o momento em que essa dissertação estava sendo elaborada, apenas o Clube Náutico Capibaribe havia formalizado contrato com a concessionária para realizar seus melhores jogos na Arena Pernambuco.

a necessidade de atração da iniciativa privada em função do baixo potencial de geração de demanda por parte de seus respectivos clubes de futebol locais<sup>72</sup> (primeira e segunda variáveis), verifica-se que tanto o Governo do Estado do Ceará quanto o Governo do Estado do Rio Grande do Norte delegaram 100% dos riscos de construção (prazo de implantação e custos de provisão) e operação do equipamento público esportivo (demanda) ao parceiro privado. Isso porque ambos os Entes Públicos possuíam baixa capacidade financeira para assumir um eventual aumento na contraprestação pública do projeto (terceira variável), cuja probabilidade de ocorrência é potencializada pelo baixo potencial de geração de demanda por parte dos clubes de futebol local (segunda variável), o que está associado com a ausência de forte tradição esportiva por parte desses clubes em competições esportivas a nível nacional e internacional. Mas o fato é que ambos os clubes cearenses e um dos clubes norte-rio-grandense possuem estádios próprios, o que pode impactar negativamente no potencial de realização de jogos no equipamento público esportivo. Por isso, a perspectiva de ambos os Poderes Públicos Cearense e Norte-Rio-Grandense é que os respectivos parceiros privados assumissem tais riscos como uma forma de incentivo para estimular a busca pela diversificação de receitas operacionais diversificadas por meio de eventos não esportivos e outras receitas adicionais<sup>73</sup>. E, por fim, o baixo amadurecimento do mercado de PPP local (quarta variável) contribuiu para a aversão ao risco por parte de ambos os Entes Públicos em virtude de ter sido a primeira modelagem de PPP Estadual.

Já no caso do projeto da Arena Mineirão, observa-se que o Governo do Estado de Minas Gerais delegou 100% dos riscos de construção (prazo de implantação e custos de provisão) e de operação do estádio (demanda) em função, sobretudo, da ausência de necessidade de ações adicionais para atrair o parceiro privado para o projeto público (primeira variável) por conta do elevado potencial de

---

<sup>72</sup> O Estado do Ceará possui dois principais clubes de futebol: Ceará Sporting Club (proprietário do Estádio Carlos de Alencar Pinto – Vovozão, com capacidade para 4 mil pessoas, localizado na cidade de Fortaleza e inaugurado em 1968) e o Fortaleza Esporte Clube (proprietário do Estádio Alcides Santos, com capacidade para 20 mil pessoas, localizado na cidade de Fortaleza e inaugurado em 1962). De modo similar, o Estado do Rio Grande do Norte também possui dois clubes principais: América Futebol Clube (sem estádio próprio) e o ABC Futebol Clube (proprietário do Estádio Maria Lamas Farache – Frasqueirão, com capacidade para 20 mil pessoas, localizado na cidade de Natal e inaugurado em 2006).

<sup>73</sup> Vide o capítulo 6.1.4 a seguir que trata sobre as possibilidades de receitas diversificadas.

geração de receitas operacionais no equipamento público esportivo por parte de seus dois principais clubes de futebol<sup>74</sup> Cruzeiro Esporte Clube e Clube Atlético Mineiro (segunda variável). Cabe salientar que o Estado de Minas Gerais possui uma forte tradição no futebol, destacando-se os dois principais clubes de futebol mineiro que possuem representatividade no âmbito de competições a nível nacional e internacional. Assim, verifica-se que ambos os clubes apresentam potencial para assinatura de contrato de longo prazo com a concessionária no intuito de que seja assegurada uma geração mínima de receitas operacionais para viabilizar o negócio. Outro ponto importante a ser mencionado é que, embora o Governo de Minas Gerais tenha elevada capacidade financeira para suportar variações de aumento na contraprestação pública (terceira variável), esse fator não influenciou na alocação dos riscos da PPP do Mineirão, visto que o Ente Público Mineiro atualmente possui como filosofia de gestão a busca pela maximização da eficiência na alocação de seu recurso público, por meio do envolvimento de parceiros privados via concessão comum e/ou PPP sempre que possível e viável economicamente, conforme relato do gestor público entrevistado. Adicionalmente, o amadurecimento do mercado de PPP (quarta variável) de Minas Gerais influenciou na alocação dos riscos analisados ao parceiro privado, tendo em vista que trata-se do Estado com maior expertise na elaboração e gestão de projetos de PPP em função de seu pioneirismo em relação aos demais Entes Públicos Brasileiros.

---

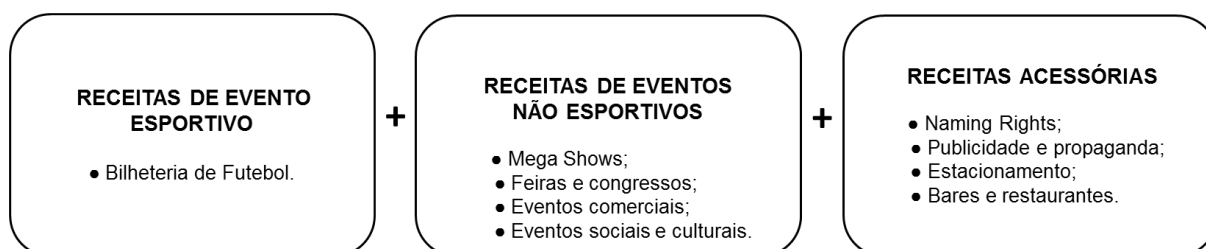
<sup>74</sup> Até o momento em que essa dissertação estava sendo elaborada, apenas o Cruzeiro Esporte Clube havia assinado contrato de longo prazo com a concessionária para realizar todos os seus jogos na Arena Mineirão, tendo em vista que o clube não possui estádio próprio. Já o Clube Atlético Mineiro, que também não possui estádio próprio, assinou contrato para realizar seus melhores jogos na Arena Mineirão, visto que os menores jogos são realizados no Estádio Raimundo Sampaio – Independência, situado na cidade de Belo Horizonte, o qual possui capacidade para 23 mil pessoas. Cabe informar que o Estádio Independência foi inteiramente reformado pelo Estado de Minas Gerais, após o Clube América Mineiro ter cedido o equipamento esportivo ao Governo do Estado por 28 anos até o ano de 2037. No entanto, o Ente Público Mineiro concedeu a administração do equipamento esportivo para a iniciativa privada (concessionária Arena Independência) por meio de processo licitatório em 2011.



#### 6.1.4. Receitas Diversificadas

Por fim, com base no último indicador de receitas diversificadas, verifica-se que as PPP apresentam um grande potencial para geração de receitas operacionais alternativas, ao passo que as arenas esportivas sob a gestão pública tradicional não podem cobrar outras receitas adicionais na exploração comercial do equipamento público, devido aos limites impostos pela Lei Federal 8.666/1993. Nesse contexto, além das receitas tradicionais oriundas de eventos esportivos (bilheteria de futebol), as arenas sob PPP podem auferir receitas alternativas (Figura 46).

**Figura 46 - Possibilidades de receitas operacionais das arenas esportivas sob a lógica da PPP.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, a possibilidade de obtenção de receitas diversificadas é apontada pela literatura de PPP como um dos principais fatores que contribuem para a maximização de *Value for Money* na Administração Pública (EUROPEAN COMMISSION, 2003; WORLD BANK, 2012), em função das PPP serem geridas pela iniciativa privada que dispõe do princípio da liberdade comercial e empresarial. Inclusive, um dos fundamentos econômicos da PPP encontrados na Lei Nacional da PPP nº 11.079/2004 é que o projeto deve possuir sustentabilidade econômico-financeira, sobretudo nos casos em que são exigidos elevados investimentos na provisão do equipamento público e ao mesmo tempo exista a probabilidade de ocorrência de riscos operacionais relacionados à demanda, como é o caso das arenas esportivas em análise.

Desta forma, os parceiros privados podem reduzir as incertezas associadas com as receitas operacionais oriundas de bilheteria de futebol por meio da diversificação de outras receitas, de modo que seja possível assegurar a cobertura dos custos de operação e manutenção do equipamento público esportivo e

maximizar o resultado operacional do negócio, gerando um melhor *Value for Money* para a administração pública. Verifica-se, portanto, que nos projetos de PPP os parceiros privados podem diversificar suas receitas operacionais, sem correr o risco de concentrar as receitas do negócio em uma única fonte de receita, de modo que é possível mitigar os eventuais efeitos negativos do risco de demanda (associado ao potencial de geração de demanda por parte dos clubes de futebol) sobre o fluxo de caixa do equipamento público esportivo.

Por isso, com base nos casos estudados, verifica-se que quanto maior a sustentabilidade econômico-financeira da PPP, maior será o *Value dor Money* para o parceiro público. Isso porque os contratos de PPP de tais projetos preveem a possibilidade de compartilhamento de ganhos econômicos<sup>75</sup> entre as partes por meio da redução do pagamento da contraprestação pública, em caso de ocorrência de ganhos adicionais por parte da concessionária operadora do estádio.

Por outro lado, quando se analisa os estádios sob a modalidade de provisão pública tradicional, verifica-se uma maior restrição na possibilidade de geração de receitas operacionais, sobretudo no que se refere às receitas acessórias (*naming rights*; publicidade e propaganda; estacionamento; bares e restaurantes). Isso porque a Administração Pública não dispõe da prerrogativa para esse tipo de exploração comercial, conforme pode ser observado na Lei Federal 8.666/1993. No caso dos estádios públicos, portanto, verifica-se que a exploração comercial de estacionamento, bares e restaurante apenas é permitida por meio da terceirização da prestação do serviço à iniciativa privada via procedimento licitatório por meio da Lei 8.666/1993. Já as receitas adicionais oriundas de *naming rights* e propaganda e publicidade não são passíveis de exploração comercial por parte do Ente Público, o que limita a geração de receitas operacionais diversificadas e, conseqüentemente, não contribui para o incremento de *Value for Money* para a Administração Pública nesse tipo de modalidade de provisão.

---

<sup>75</sup> Vide o capítulo 6.2.3 a seguir que trata sobre os incentivos contratuais com base no compartilhamento de riscos e ganhos econômicos.

## 6.2. IMPLICAÇÕES DAS ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NA EXECUÇÃO DOS PROJETOS DE PPP

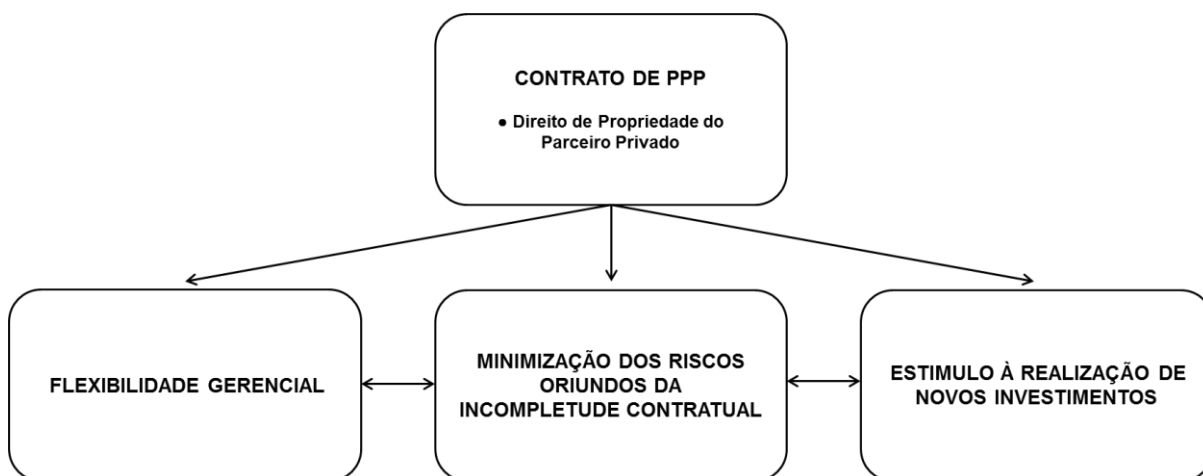
Com base nos casos estudados, infere-se que o melhor desempenho nos indicadores de *Value for Money* obtidos pelas arenas PPP em relação às arenas sob a lógica da provisão pública tradicional é decorrente das fontes de incentivos oriundas dos contratos de PPP (BRITO e SILVEIRA, 2005), destacando-se: (1) o direito de propriedade do ativo; (2) a modalidade “bundling” e a mensuração de desempenho; e (3) o compartilhamento de riscos e ganhos econômicos.

Cabe destacar que o presente estudo não tem a pretensão de esgotar todas as possibilidades de fontes de incentivos que podem ser proporcionadas por um contrato de PPP, visto que as fontes de incentivos apresentadas a seguir representam apenas os incentivos visualizados nos contratos de PPP para provisão das arenas esportivas adotadas na Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.

### 6.2.1. Direito de Propriedade do Ativo

O direito de propriedade do ativo (HART, SHLEIFER e VISHNY, 1997; SHLEIFER, 1998) por parte do parceiro privado durante a execução contratual da PPP pode ser caracterizado como uma das fontes de incentivos para que a concessionária obtenha um melhor desempenho na provisão do equipamento e serviço público (Figura 47), em que pese o fato de que ao final do contrato a propriedade do ativo deve ser revertida ao Poder Público.

**Figura 47 - Influência do direito de propriedade na provisão dos projetos de PPP das arenas esportivas.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nos casos estudados, verifica-se que o direito de propriedade do ativo concedido ao parceiro privado por meio do contrato de PPP favorece no ganho de flexibilidade gerencial (HART, SHLEIFER e VISHNY, 1997; SHLEIFER, 1998) uma vez que a concessionária possui uma margem de autonomia para a execução da construção e operação do equipamento público esportivo, embora também deva seguir regras e obrigações bem definidas no contrato, o que inclusive está associado com a mensuração de seu desempenho<sup>76</sup>. Essa flexibilidade contratual ganha relevância na minimização da ocorrência de riscos em função da possibilidade de incompletude do contrato da PPP no que diz respeito a não previsão ex-ante de todas as contingências futuras ao longo da execução contratual (TIROLE, 1999), levando-se em consideração a existência de certo nível de complexidade (BROWN, POTOSKI e VAN SLYKE, 2006; 2009) no processo de construção da infraestrutura da arena esportiva e a longa duração do contrato para operação do equipamento esportivo.

Diante disso, verifica-se que o direito de propriedade estimula a realização de novos investimentos no equipamento público esportivo por parte do parceiro privado em função de sua autonomia para solucionar potenciais contingências que possam ocorrer durante a construção e operação do estádio, o que não é possível nos

<sup>76</sup> Vide o capítulo 6.2.2 a seguir.

projetos sob a modalidade de provisão pública tradicional tendo em vista a necessidade de realização de procedimentos licitatórios para cada tipo de produto/serviço contratado, conforme determina a Lei Federal 8.666/1993, o que se configura na ausência de flexibilidade contratual na implantação do projeto (BRITO e SILVEIRA, 2005). Isso, inclusive, pode ser observado nos projetos dos estádios sob a modalidade pública tradicional (Arena Brasília, Arena da Amazônia, Arena Pantanal e Arena Maracanã) onde diversas licitações foram realizadas para contratação de diferentes objetos contratuais<sup>77</sup>, o que contribuiu para ocorrência de atrasos no cronograma de implantação e, conseqüentemente, aumento nos custos de provisão dos projetos públicos.

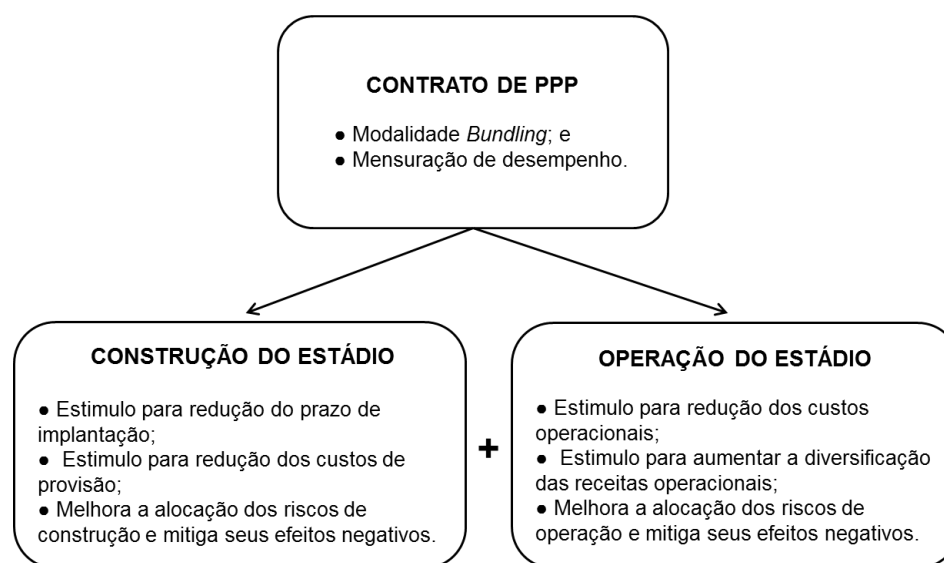
#### 6.2.2. Modalidade “Bundling” e Mensuração de Desempenho

Com relação aos incentivos contratuais oriundos da modalidade *bundling* (integração da construção e operação da arena esportiva sob a responsabilidade de um único agente) e da mensuração de desempenho do parceiro privado executor do contrato (HART, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2003; IMF, 2004; WORLD BANK, 2012), verifica-se que os parceiros privados dos cinco projetos de PPP receberam um maior incentivo para melhorar o desempenho nos indicadores de prazo de implantação e de custos de provisão dos estádios, o que contribui para estimular uma maior eficiência alocativa do recurso público por parte da Administração Pública e uma maior eficiência produtiva por parte do parceiro privado (Figura 48).

---

<sup>77</sup> Informações disponíveis em: <http://www.copatransparente.gov.br/homecopa>. Acesso em 10/08/2014.

**Figura 48 - Influência da modalidade "bundling" e mensuração de desempenho na provisão dos projetos de PPP das arenas esportivas.**



**Fonte: Elaborado pelo autor.**

Isso porque o baixo desempenho da concessionária na construção e/ou operação do equipamento público influencia no valor do pagamento da contraprestação pública variável, a qual pode sofrer redução a depender do desempenho mensurado, em que pese os problemas identificados e apresentados na seção 4.5 que trata a modelagem operacional das PPP. Desta forma, o parceiro privado é estimulado a melhorar seu desempenho para o cumprimento dos prazos e custos de provisão do equipamento público esportivo, mitigando os riscos de construção dos estádios nesses aspectos.

Além disso, verifica-se que a mensuração do desempenho estimula a redução dos custos e o aumento da diversificação das receitas operacionais dos estádios, o que ajuda na mitigação dos riscos oriundos da operação do equipamento público nesse quesito, uma vez que penalidades e bônus contratuais podem ser acionados a depender do desempenho do parceiro privado, conforme pode ser verificado no trecho abaixo da entrevista com um dos parceiros privados de PPP.

[...] A gente tinha tanto a penalidade quanto o bônus também. Embora essa penalidade não seja financeira imediatamente, isso acaba penalizando durante a operação do equipamento. Então verificamos que não poderíamos apenas pensar na construção do equipamento, mas sim pensar tanto na construção quanto na operação ao longo da concessão. No entanto, como entregamos a obra no prazo e dentro do custo previsto, a gente conseguiu não ser penalizado na operação do estádio no que se

refere aos indicadores de construção [...] (Gestor Privado #5).

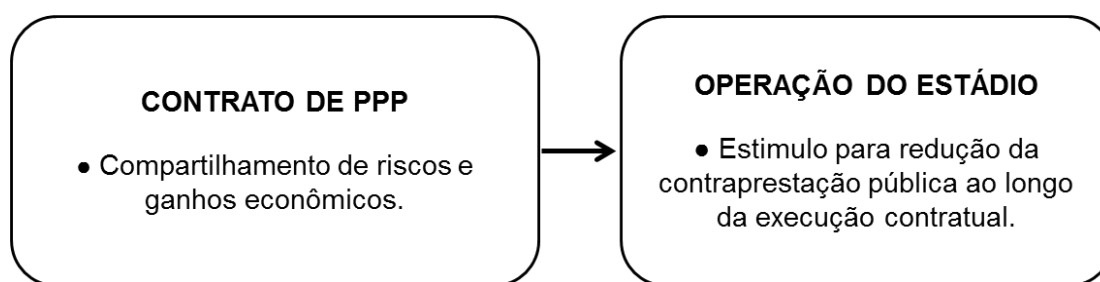
Por outro lado, as arenas esportivas construídas sob a modalidade pública tradicional não dispõe desses incentivos, visto que tais projetos são caracterizados pela modalidade *unbundle* e, portanto, não preveem a interligação da mensuração do desempenho entre as fases de construção e operação do equipamento público esportivo. Isso porque o agente privado responsável pela construção do estádio (via procedimento licitatório da Lei Federal 8.666/1993) é diferente do agente que irá operar o equipamento público esportivo, o próprio Ente Público. Logo, o ator privado não auferirá benefícios nem sanções futuras decorrentes de seu desempenho na construção do estádio, visto que não será o responsável pela operação após a fase de provisão do equipamento público esportivo, o que não cria mecanismos de incentivos relativos ao seu desempenho na construção do equipamento público (HART, 2003).

E, por fim, outro ponto que merece destaque é que os projetos de PPP para construção das arenas esportivas foram executados sob a modalidade BOT (*build, operate and transfer*) e não pela modalidade DBOT (*design, build, operate and transfer*), o que significa dizer que a elaboração do projeto (*design*) ficou sob a responsabilidade dos Entes Públicos. Segundo a literatura de PPP (EUROPEAN COMMISSION, 2003; IMF, 2004; WORLD BANK, 2012), a modalidade BOT geralmente é utilizada pela Administração Pública quando se deseja manter a dimensão estratégica da política pública no sentido de assegurar uma alocação mais eficiente do investimento público em uma perspectiva social. No entanto, com base nos casos estudados, verifica-se que a modalidade BOT foi principalmente adotada para acelerar a implantação dos projetos, levando-se em consideração as pressões por parte da organizadora do megaevento esportivo FIFA para que o cronograma de implantação dos projetos fosse cumprido consoante com o planejamento previsto, de modo a não impactar negativamente na execução do megaevento.

### 6.2.3. Compartilhamento de Riscos e Ganhos Econômicos

Já no que diz respeito ao compartilhamento de riscos e ganhos econômicos, constata-se que os projetos de PPP possuem mecanismos para estimular a redução da contraprestação pública ao longo da execução contratual dos projetos (Figura 49). Por conta disso, infere-se que essa modalidade de provisão contribui para uma maior eficiência alocativa do recurso público por parte do Poder Concedente e para uma maior eficiência produtiva por parte dos parceiros privados, em função da melhor alocação de riscos entre as partes (LEWIS, 2001; VÄLILÄ, 2005; OUDOT, 2005; BING et al., 2005; DEWATRIPONT e LEGROS, 2005; LOOSEMORE, 2007).

**Figura 49 - Influência do compartilhamento de ganhos econômicos na provisão dos projetos de PPP das arenas esportivas.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nos casos estudados, verifica-se que os cinco contratos de PPP (Arena Fonte Nova, Arena Pernambuco, Arena Mineirão, Arena Castelão e Arena das Dunas) possuem mecanismos para estimular a redução da contraprestação pública durante a execução contratual dos projetos (Tabela 34), de modo que quanto maior os ganhos auferidos pelos parceiros privados, menor serão os pagamentos da contraprestação pública em função da possibilidade de compartilhamento das receitas operacionais entre as partes, em caso do parceiro privado obter receitas operacionais acima de um determinado limite previsto nos projetos de PPP, apesar dos potenciais problemas identificados e já discutidos sobre as Arenas Fonte Nova e Arena Pernambuco.



**Tabela 34 - Compartilhamento de ganhos adicionais entre os parceiros privado e público das arenas esportivas sob a lógica da PPP.**

Estádios	Variável a ser compartilhada	Fatores motivadores	Metodologia de compartilhamento de ganhos adicionais
Arena Fonte Nova	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações de demanda a maior, verificadas acima de 100% da correspondente receita operacional em relação ao caso base.	Compartilhamento de ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder a 100% da receita operacional.
Arena Pernambuco	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações de receita operacional auferidas pelo parceiro privado, a maior, verificadas acima de 110% em relação ao caso base.	Compartilhamento dos ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder a 110% da receita operacional.
Arena Mineirão	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações de receita operacional auferidas pelo parceiro privado, a maior, verificadas acima da contraprestação mensal no valor de R\$ 3,7 milhões (Valor de Referência - VRR), cujo valor foi instituído pelo próprio parceiro privado no processo licitatório.	Compartilhamento dos ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder ao Valor de Referência - VRR.
Arena Castelão	Receitas Adicionais (Eventos não esportivos, Púbcidade, Estacionamento etc)	A auferição de receitas complementares e acessórias por parte do parceiro privado.	Compartilhamento das receitas complementares e acessórias na proporção de 50% para cada uma das partes.
Arena das Dunas	Receitas Adicionais (Eventos não esportivos, Púbcidade, Estacionamento etc)	A auferição de receitas complementares e acessórias por parte do parceiro privado.	Compartilhamento das receitas complementares e acessórias na proporção de 50% para cada uma das partes.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base em Bahia (2010a), Pernambuco (2010a), Minas Gerais (2010b), Ceará (2010) e Rio Grande do Norte (2011a).

Diante disso, pode-se inferir que esses mecanismos contratuais contribuem para incrementar o *Value for Money* das PPP estudadas na medida em que influenciam na diminuição gradual da contraprestação pública, o que pode ser observado na entrevista realizada com o gestor público de um dos projetos de PPP investigados.

[...] Das várias vantagens da PPP, uma que a gente pode citar é que, dependendo do desempenho do parceiro privado, a arena pode custar zero reais para o Estado em função da possibilidade de compartilhamento dos ganhos adicionais por parte da concessionária durante a execução do contrato. Ou seja, nós colocamos uma série de incentivos no contrato de forma a estimular o desempenho da concessionária, sobretudo a questão dos incentivos que foram criados para a obra ficar pronta no prazo e nos custos previstos. Tudo isso foi muito bem pensado, sobretudo com a nossa experiência acumulada [...] (Gestor Público #4).

Por outro lado, os projetos executados sob a lógica da gestão pública tradicional não possuem nenhum tipo de mecanismo contratual que estabeleça a possibilidade de diminuição de pagamentos públicos ao longo da operação do equipamento público (BRITO e SILVEIRA, 2005).

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 demandou a construção e modernização da infraestrutura de 12 estádios de futebol brasileiro (sendo 9 estádios públicos e 3 estádios privados) com base no conceito de arena esportiva multiuso em 12 cidades-sede, assim como exigiu o forte envolvimento do Poder Público em função da necessidade de elevados investimentos para a provisão dos novos equipamentos públicos. Em um cenário de restrições públicas orçamentárias, a maioria dos entes federativos (Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Norte) responsáveis por cinco dos nove estádios públicos adotaram a modalidade de PPP, objetivando-se obter uma maior eficiência alocativa dos recursos públicos e uma maior eficiência produtiva na provisão das novas arenas esportivas por meio do envolvimento da iniciativa privada, o que se configurou em uma iniciativa inédita no Brasil dado ao pioneirismo da utilização da modalidade de PPP na provisão de estádios de futebol no país.

Com base no debate sobre a eficiência pública e privada na provisão de bens e serviços públicos, o presente estudo buscou investigar a influência da escolha da modalidade de PPP na provisão dos novos estádios públicos utilizados na Copa do Mundo FIFA 2014, numa perspectiva comparada à provisão pública tradicional. Nessa perspectiva, embora não possa ser considerada como uma panaceia, pode-se inferir que os projetos de PPP adotados na provisão das novas arenas esportivas geraram um melhor *Value for Money* para a Administração Pública no que diz respeito aos indicadores analisados (prazo de implantação; custos de provisão; alocação de riscos e receitas diversificadas), o que pode ser justificado em função das estruturas de incentivos identificadas nos cinco contratos de PPP investigados: direito de propriedade do equipamento público por parte do parceiro privado ao longo da execução contratual; modalidade *bundling* que integra a construção e operação do equipamento público; mensuração de desempenho do parceiro privado; e mecanismos de compartilhamento de riscos e ganhos econômicos entre os parceiros público e privado.

Nesse contexto, dentre as implicações do presente trabalho, observa-se que a criticidade do cronograma de prazo na implantação dos projetos de PPP, oriunda

do rígido calendário da Copa FIFA 2014, contribuiu para alterar a estrutura ótima dos financiamentos e influenciou negativamente nos indicadores de *Value for Money* (prazo e custos) de tais projetos. Assim, caso não seja bem planejada e elaborada, a PPP pode apresentar alguns impactos negativos para a Administração Pública, destacando-se a possibilidade de: (1) maior assunção de riscos do projeto por parte do Poder Concedente em função do contexto e das variáveis de riscos inerentes a cada projeto de PPP; (2) maior endividamento público em função do baixo aporte de recursos financeiros privados em relação ao custo total das PPP; (3) subestimação do limite percentual máximo utilizado para avaliação do desempenho do parceiro privado, o que minimiza os benefícios desse mecanismo nos contratos de PPP; e (4) impacto negativo no cronograma de implantação e nos custos de provisão do projeto em função de mudanças nas decisões políticas para alteração do escopo da PPP.

A maior assunção de riscos por parte do Poder Concedente é observada em dois dos cinco projetos de PPP (Arena Fonte Nova e Arena Pernambuco), descartando-se o compartilhamento dos riscos operacionais (demanda). Mas o fato é que na contraprestação pública de ambos os projetos já está previsto o pagamento dos custos de construção e de parte dos custos operacionais dos equipamentos públicos esportivos ao parceiro privado, de modo que ambos os mecanismos se configuram em um compartilhamento adicional dos riscos operacionais futuros, o que pode ensejar a necessidade de adicionais desembolsos públicos futuros e onerar os respectivos cofres públicos, em caso de cenário futuro desfavorável ao parceiro privado em relação ao que foi inicialmente previsto.

O maior endividamento público em função do baixo aporte de recursos financeiros privados em relação ao custo total das PPP pode ser verificado por meio da análise da estrutura de financiamento de três dos cinco projetos de PPP (Arena Fonte Nova, Arena Pernambuco e Arena Castelão), onde os parceiros privados ficaram responsáveis por um baixo aporte de recurso financeiro (Arena Fonte Nova e Arena Pernambuco) ou por nenhum aporte de recurso financeiro (Arena Castelão). Isso, portanto, representa um contrassenso à lógica da provisão de equipamentos públicos via modalidade de PPP, uma vez que nesse tipo de arranjo público-privado espera-se uma maior participação do parceiro privado na realização de investimento privados no projeto. Adicionalmente, esse fato contradiz o argumento de escassez

de recursos financeiro públicos evocados pelos três Entes Públicos (Bahia, Pernambuco e Ceará) para justificar a escolha dessa modalidade de investimento.

A subestimação do limite percentual máximo utilizado para avaliação do desempenho do parceiro privado é notória em quatro dos cinco projetos de PPP, onde os valores da contraprestação variável correspondem a apenas 7,3% e 15% do valor total da contraprestação pública da PPP (Arena Fonte Nova e Arena das Dunas, respectivamente) e os limites máximos para redução da contraprestação pública variável representam um percentual de apenas 5% e 38% (Arena Pernambuco e Arena Castelão, respectivamente). Isso, portanto, contribui para minimizar o potencial de penalização do parceiro privado em caso de um desempenho insatisfatório na execução contratual, assim como pode estimular o parceiro privado a negligenciar alguns aspectos essenciais e inerentes à prestação do serviço público.

Já com relação às mudanças nas decisões políticas (Estado da Bahia e Estado de Pernambuco), a lição que se pode extrair desses casos é que alterações no escopo da PPP durante a sua execução contratual contribui negativamente no cronograma de implantação e nos custos de provisão do projeto, o que pode ser caracterizado como um potencial risco oriundo da possibilidade de incompletude contratual.

Por fim, como sugestão de pesquisas futuras e considerando os limites da análise do presente estudo, recomenda-se uma análise detalhada da modelagem dos demais projetos de construção das arenas esportivas construídas para o megaevento esportivo sob a modalidade de provisão pública tradicional e sob a modalidade de governança privada, visando uma avaliação comparativa mais ampliada em relação aos cinco projetos de PPP investigados.

## REFERÊNCIAS

ALM, J. World Stadium Index: Stadiums built for major sporting events – bright future or future burden? **Play the Game**, 2012. Disponível em: <[http://www.playthegame.org/fileadmin/documents/World\\_Stadium\\_Index\\_Final.pdf](http://www.playthegame.org/fileadmin/documents/World_Stadium_Index_Final.pdf)>. Acesso em: 23 de Novembro de 2014.

AMAZONAS. **Termo de contrato Nº 044/2010-SEINF de obras e serviços de Engenharia (Arena da Amazônia), celebrado entre o Estado do Amazonas, por intermedio da Secretaria de Infraestrutura, e a empresa Construtora Andrade Guitierrez S.A.** Secretaria de Estado de Infraestrutura do Governo do Amazonas. Manaus - AM, p. p. 22. 2010.

BACEN. Resolução Nº 3801, de 28/10/2009. Acrescenta o art. 9º-Q à Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, com vista a estabelecer linha de financiamento do BNDES para contratação de operações de crédito para construção e reforma de estádios da Copa 2014. **Banco Central do Brasil - BACEN**, 2009.

BAHIA. Lei Nº 7.599 de 07 de fevereiro de 2000. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico- FUNDESE e dá outras providências. **Governo do Estado da Bahia**, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.290, de 27 de Dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. **Governo do Estado da Bahia**, 2004.

\_\_\_\_\_. **Editais de licitação para contratação, em regime de Parceria Público Privada, modalidade concessão administrativa, da reconstrução e gestão da operação e manutenção do Estádio da Fonte Nova.** Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte - SETRE do Governo do Estado da Bahia. Salvador - BA, p. 47. 2009a.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.477 de 01 de julho de 2009. Autoriza a transferência de parcela dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia em contratos

de PPP. **Governo do Estado da Bahia**, 2009b.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 214/2009. Dispõe sobre a escolha dos estudos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos do projeto de PPP da Arena Fonte Nova. **Governo do Estado da Bahia**, 2009c.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 11.904 de 22 de dezembro de 2009. Institui o Comitê Gestor da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, e dá outras providências. **Governo do Estado da Bahia**, 2009d.

\_\_\_\_\_. **Contrato de parceria público privada na modalidade de concessão administrativa para reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira ("Estádio da Fonte Nova")**. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte - SETRE do Governo do Estado da Bahia. Salvador - BA, p. 94. 2010a.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 12.022 de 24 de março de 2010. Altera o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE, aprovado pelo Decreto nº 7.798, de 05 de maio de 2000. **Governo do Estado da Bahia**, 2010b.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.909 de 04 de maio de 2010. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito interno, altera as Leis nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e nº 11.477, de 01 julho de 2009, e dá outras providências. **Governo do Estado da Bahia**, 2010c.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.212 de 04 de maio de 2011. Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do. **Governo do Estado da Bahia**, 2011.

BAJARI , P.; HOUGHTON, S.; TADELIS, S. Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs. **The American Economic Review**, 104, n. n. 4, 2014. p. 1288-1319.

BAJARI, P.; TADELIS,. Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts. **RAND Journal of Economics**, 32, 2001. p. 387 – 407.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 5ª. ed. São Paulo: Edições 70, 2009. 281 p.

BESLEY , T.; GHATAK, M. Government versus private ownership of public goods.

**The Quarterly Journal of Economics**, v. 116, n. 4, 2001. p. 1343-1372.

BING, L. et al. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. **International Journal of Project Management**, n. 23, 2005. p. 25–35.

BNB. **Contrato de abertura de crédito por instrumento particular que entre si fazem o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a empresa Fonte Nova Negócios e Participações S.A. (FNP)**. Banco do Nordeste do Brasil - BNB. Salvador-BA, p. 30. 2010.

\_\_\_\_\_. **Contrato de financiamento mediante abertura de crédito, nº 44.2011.6403.6268, que entre si celebram o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a empresa Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.** Banco do Nordeste do Brasil. Recife-PE, p. 35. 2011.

BNDES. **Contrato de financiamento mediante abertura de crédito nº 10.2.1682.1, que entre si fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e o Estado da Bahia, com intervenção da Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. - DESEMBAHIA**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Rio de Janeiro-RJ, p. 16. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Contrato de financiamento mediante a abertura de crédito nº 10.2.1701.1, que entre si celebram o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e o Estado do Ceará**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Rio de Janeiro-RJ, p. 16. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Contrato de financiamento mediante abertura de crédito nº 11.2.0816.1, que entre si celebram o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a Minas Arena - Gestão de Instalações Esportivas S.A.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Rio de Janeiro-RJ, p. 25. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Contrato de financiamento mediante abertura de crédito nº 11.2.0048.1, que entre si fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Estado de Pernambuco**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Rio de Janeiro-RJ, p. 18. 2011b.

\_\_\_\_\_. **Contrato de financiamento mediante abertura de crédito nº 11.2.0269.1, que entre si fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Rio de Janeiro-RJ, p. 23. 2011c.

\_\_\_\_\_. **Contrato de financiamento mediante abertura de crédito 11.2.0843.1, que celebram entre si o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Rio de Janeiro-RJ, p. 27. 2011d.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **República Federativa do Brasil**, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **República Federativa do Brasil**, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **República Federativa do Brasil**, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei complementar Nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. **República Federativa do Brasil**, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão pública fiscal e dá outras providências. **República Federativa do Brasil**, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **República Federativa do Brasil**, 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006. Regulamenta a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem



utilizados em modelagens de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública Federal. **República Federativa do Brasil**, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010. Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014. **República Federativa do Brasil**, 2010.

\_\_\_\_\_. 5º Balanço de Ações para a Copa do Mundo FIFA 2014. **Portal da Copa - Site do Governo Federal Brasileiro sobre a Copa do Mundo FIFA 2014**, 2013. Disponível em: <[http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/balanco\\_copa\\_set2013.pdf](http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/balanco_copa_set2013.pdf)>. Acesso em: 28 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Site do Governo Federal Brasileiro sobre a Copa do Mundo FIFA 2014. **Portal da Copa 2014**, 2014a. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/>>. Acesso em: 02 Agosto 2014.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil. **Controladoria-Geral da União**, 2014b. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/copa2014/home.seam>>. Acesso em: 05 Agosto 2014.

\_\_\_\_\_. Copa Transparente - Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa de 2014. **Câmara dos Deputados do Brasil (Comissão de Fiscalização Financeira e Controle) e Senado Federal do Brasil (Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)**, 2014c. Disponível em: <<http://www.copatransparente.gov.br/homecopa>>. Acesso em: 20 de agosto de 2014.

BRASÍLIA. **Contrato de Empreitada Obra Eng. D. E. ASJUR/PRES Nº 523/2010 (Arena Mané Garrincha) por preço unitário que entre si celebram a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP e o Consórcio Brasília 2014**. Secretaria de Estado de Obras do Governo do Distrito Federal. Brasília - DF, p. 31. 2010.

BREALEY, R. A.; COOPER, I. A.; HABIB, M. A. Investment appraisal in the public sector. **Oxford Review of Economic Policy**, 1997. p. 12 – 28.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o

modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 56 (1), 2005.

BROWN , T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D. M. Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. **Public Administration Review**, n. 66, 2006. P. 53 – 67.

\_\_\_\_\_. Contracting for Complex Products. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2009.

BURBANK, M. J.; ANDRANOVICH, G.; HEYIN, C. H. Mega-Events, Urban Development, and Public Policy. **Review of Policy Research**, Volume 19, Issue 3, 2002. pp. 179–202.

CABRAL, S.; SILVA JÚNIOR, A. F. A. An Approach for Evaluating the Risk Management Role of Governments in Public-Private Partnerships for Mega-Event. **European Sports Management Quarterly**, Vol. 13(4), 2013. pp. 472-490.

CARLSEN, J.; TAYLOR, A. Mega-Events and Urban Renewal: The Case of the Manchester 2002 Commonwealth Games. **Event Management**, Volume 8, n. 1, 2003. pp. 15-22.

CASHMAN, R. **The bitter-sweet awakening. The legacy of the Sydney 2000 Olympic Games**. Sydney: Walla Walla Press, 2005. 311 p.

CEARÁ. Lei nº13.557, de 30 de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas - Programa PPP, no âmbito da Administração Pública Estadual e dá outras providências. **Governo do Estado do Ceará**, 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 29.635, de 30 de janeiro de 2009. Autoriza a realização de projetos complementares e estudos técnicos, econômicos e financeiros necessários à análise da viabilidade e estruturação de projeto de PPP, para reforma e adequação do Estádio Castelão. **Governo do Estado do Ceará**, 2009a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 29.792 de 02 de julho de 2009. Altera dispositivos do decreto nº29.635, de 30 de janeiro de 2009. **Governo do Estado do Ceará**, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Edital de concorrência pública internacional reformulado nº 20090004 de Parceria Público-Privada para a reforma, ampliação, adequação, operação e**

**manutenção do Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão) na Cidade de Fortaleza, Estado do Ceará.** Secretaria de Esporte do Governo do Estado do Ceará. Fortaleza - CE, p. 163. 2009c.

\_\_\_\_\_. Lei nº14.391, de 07 de julho de 2009. Institui normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. **Governo do Estado do Ceará**, 2009d.

\_\_\_\_\_. **Contrato de concessão administrativa nº 001/2010 que entre si celebram a secretaria do esporte e a Arena Castelão Operadora de Estádio S.A. e seus controladores, com a interveniência do departamento de edificações e rodovias..** Secretaria do Esporte do Governo do Estado do Ceará. Fortaleza - CE, p. 50. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.869, de 25 de janeiro de 2011. Acrescenta dispositivos, altera redação da Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, e alterações subsequentes, cria a Secretaria Especial da Copa 2014 e a Secretaria de Pesca e Aquicultura e dá outras providências. **Governo do Estado do Ceará**, 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15.683, de 27 de agosto de 2014. Altera a nomenclatura da Secretaria Especial da Copa 2014, altera redação da Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, e alterações subsequentes. **Governo do Estado do Ceará**, 2014a.

\_\_\_\_\_. Arena Castelão - O Contrato de PPP (Análise contratual em arquivo PDF). **Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil**, 2014b. Disponível em: <[http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/arquivos/ppp\\_fortaleza\\_castelao.pdf](http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/arquivos/ppp_fortaleza_castelao.pdf)>. Acesso em: 08 de outubro de 2014.

CHAPPELET, J. L. The tale of three Olympic Cities – forecast for Torino on basis of Grenoble and Innsbruck. **XX Winter Olympic Games Symposium**, Turin, 9 February 2006.

COSCARELLI, B. et al. Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP. **RADAR PPP. Projeto Aperfeiçoando as PPP no Brasil. Patrocinador:** Embaixada Britânica de Brasília. Implementadores: LSE Enterprise e Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.radarppp.com/noticias/publicacoes/guia-pratico-para-estruturacao-de->

programas-e-projetos-de-ppp/>. Acesso em: 02 de Outubro de 2014.

DESENBÁHIA. Em nota pública, Fazenda da Bahia presta esclarecimento sobre Arena Fonte Nova. **Agência de Fomento do Estado da Bahia - DESENBÁHIA**, 2010. Disponível em: <[http://www.desenbahia.ba.gov.br/Noticias\\_Ultimas\\_Noticias\\_02.aspx?id=1087&titulo=Em%20Nota%20P%C3%BAblica,%20Fazenda%20da%20Bahia%20presta%20esclarecimento%20sobre%20arena%20Fonte%20Nova](http://www.desenbahia.ba.gov.br/Noticias_Ultimas_Noticias_02.aspx?id=1087&titulo=Em%20Nota%20P%C3%BAblica,%20Fazenda%20da%20Bahia%20presta%20esclarecimento%20sobre%20arena%20Fonte%20Nova)>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

DEWATRIPONT , M.; LEGROS, P. Public-private partnerships: Contract design and risk transfer. **European Investment Bank - EIB Papers**, Vol. 10, Iss. 1, 2005. p. 120-145.

EUROPEAN COMMISSION. World Bank - Directorate-General Regional Policy. **Guidelines for Successful Public-Private Partnerships**, 2003. Disponível em: <<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/european-commission-guidelines-successful-public-private-partnerships>>. Acesso em: 10 de Março de 2014.

FERREIRA, P. C.; MALLIAGROS, T. G. Ensaio Econômico - Fundação Getúlio Vargas. **Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-Estrutura no Brasil: 1950-1996, 1999**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/575/1199.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 03 de Junho de 2014.

FIFA. Estádios de Futebol: Recomendações e requisitos técnicos. 5ª edição. **Fédération Internationale de Football Association (FIFA)**, 2011. Disponível em: <[http://img.fifa.com/mm/document/tournament/competition/01/37/17/76/p\\_sb2010\\_stadiumbook\\_ganz.pdf](http://img.fifa.com/mm/document/tournament/competition/01/37/17/76/p_sb2010_stadiumbook_ganz.pdf)>. Acesso em: 15 de dezembro de 2013.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLOREK , M.; BREITBARTH , T.; CONEJO, F. Mega event= mega impact? Travelling fans' experience and perceptions of the 2006 FIFA World Cup host nation. **Journal of Sport & Tourism**, v. 13, n. 3, 2008. p. 199-219.

FORREST, D.; SIMMONS, R. Outcome uncertainty and attendance demand in sport: the case of English soccer. **Journal of the Royal Statistical Society: Series D (The Statistician)**, Volume 51, Issue 2, 2002. pp. 229–241.

GAFFNEY, C. “Não vai ter Copa”: Brazilians vs. Brazil 2014. **Play The Game**, 2013. Disponível em: <<http://www.playthegame.org/theme-pages/focus-on-brazil/brazil-at-play-the-game-2013/>>. Acesso em: 05 de outubro de 2014.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. **International Journal of Project Management**, 2002. p. 107-118.

\_\_\_\_\_. Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. **Elsevier Accounting Forum**, 2005. p. 345–378.

GURSOY , D.; KENDALL, K. W. Hosting mega events: Modeling locals’ support. **Annals of Tourism Research**, v. 33, n. 3, 2006. p. 603-623.

HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. São Paulo: Bookman, 2009.

HALL, C. M. Urban entrepreneurship, corporate interests and sports mega-events: the thin policies of competitiveness within the hard outcomes of neoliberalism. **The Sociological Review**, Volume 54, Issue Supplements 2, 2006. pp. 59–70.

HART, O. Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. **The Economic Journal**, v. 113, n. 486, 2003. p. C69-C76.

HART, O.; MOORE, J. Contracts as reference points. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. CXXIII, 2008.

HART, O.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. The proper scope of government: Theory and an application to prisons. **Quarterly Journal of Economics**, 1997. p. 1127-1161.

HILLER, H. H. Mega-events, Urban Boosterism and Growth Strategies: An Analysis of the Objectives and Legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid. **International Journal of Urban and Regional Research**, Volume 24, Issue 2, 2000.

pp. 449–458.

HODGE, G. A.; GREVE, C. Public – Private Partnerships: An International Performance Review. **Public Administration Review**, 2007. pp. 545-558.

HORNE, J.; MANZENREITER, W. An introduction to the sociology of sports mega-events. **The Sociological Review**, v. 54, n. s2, 2006. p. 1-24.

HUET, F.; SAUSSIÉ, S. Contractual arrangements and the provision of public interest services: A transaction cost analysis. **European Business Organization Law Review**, V. 4, n. 3, 2003. p. 403-27.

IMF. Public-Private Partnerships. **International Monetary Fund (IMF)**, 2004. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>>. Acesso em: 10 de abril de 2014.

INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE. What is the Olympic Games global impact study? **Focus Olympic Review**, 6, 1-2 June 2006.

JAMALI, D. Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries. **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 17, 2004. pp. 414-430.

JOHNSON, B. K.; WHITEHEAD, J. C. Value of public goods from sports stadiums: the CVM approach. **Contemporary Economic Policy**, Volume 18, Issue 1, 2000. pp. 48–58.

KASIMATI, E. Economic Aspects and the Summer Olympics: a Review of Related Research. **Internacional Journal of Tourism Research**, 5, 2003. pp. 433-444.

KING, S.; PITCHFORD, R. Private or Public? Towards a Taxonomy of Optimal Ownership and Management Regimes. **Economic Record**, v. 84, n. 266, 2008. p. 366-377.

LEWIS, M. K. Risk Management in Public Private Partnerships. **Center for Globalization and Europeanization of the Economy**, 2001. Disponível em: <[http://www.econstor.eu/bitstream/10419/31983/1/346217636.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/31983/1/346217636.pdf?origin=publication_detail)>. Acesso em: 20 de Agosto de 2014.

LOOSEMORE, M. Risk allocation in the private provision of public infrastructure. **International Journal of Project Management**, 2007. pp. 66–76.

MALFAS, M.; THEODORAKI, E.; HOULIHAN, B. Impacts of the Olympic Games as mega-events. **Municipal Engineer**, v. 157, n. 3, 2004. pp. 209-220.

MARQUES, R. C.; BERG, S. Public-Private Partnership Contracts: A Tale Of Two Cities With Different Contractual Arrangements. **Public Administration**, Vol. 89, Issue 4, 2011. pp. 1585–1603.

MATHESON, V. A.; BAADE, R. A. Mega-Sporting Events In Developing Nations: Playing The Way To Prosperity? **South African Journal of Economics**, Volume 72, Issue 5, 2004. pp. 1085–1096.

MATO GROSSO. **Instrumento de contrato Nº 009/2010/AGECOPA celebrado entre o Governo do Estado de Mato Grosso e o Consórcio Santa Barbara para construção da Arena Pantanal**. Agência Estadual de Execução dos Projetos da Copa do Mundo FIFA 2014 - AGECOPA do Governo do Estado do Mato Grosso. Cuiabá - MT, p. 8. 2010.

MÉNARD, C. Hybrid Modes of Organization. Alliances, Joint Ventures, Networks, and Other 'Strange' Animals. **HAL Archives Ouvertes**, 2012. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00624291/document>>. Acesso em: 05 de Junho de 2014.

MÉNARD, C.; SAUSSIÉ, S. Contractual Choice and Performance the Case of Water Supply in France. In: **Revue d'économie industrielle. Économie des contrats: bilan et perspectives**, Vol. 92, 2000. pp. 385-404.

MHM. Cartilha MIP - Participação da Iniciativa Privada na Modelagem de Projetos de Infraestrutura. **Madrona, Hong e Mazzuco - MHM Advogados**, 2014. Disponível em: <[http://mail.mhmlaw.com.br/mkt/info/Cartilha\\_MIP\\_INFRAMHM.pdf](http://mail.mhmlaw.com.br/mkt/info/Cartilha_MIP_INFRAMHM.pdf)>. Acesso em: 19 de Novembro de 2014.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. **Governo do Estado de Minas Gerais**, 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15981 de 16 de janeiro de 2006. Cria o Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento - FINDES do Estado de Minas Gerais. **Governo do Estado de Minas Gerais**, 2006.

\_\_\_\_\_. Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais. **Unidade de PPP do Governo do Estado de Minas Gerais**, 2009. Disponível em: <[http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Consulta/Manual\\_Operacoes\\_PPP\\_Ingles\\_Portugues.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Consulta/Manual_Operacoes_PPP_Ingles_Portugues.pdf)>. Acesso em: 20 de Maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Edital de licitação nº 02/2010 para exploração, mediante concessão administrativa, da operação e manutenção, precedidas de obras de reforma, renovação e adequação do complexo do mineirão, em conformidade com a lei nº 11.079/2004 e a lei 14.868/2003**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte - BH, p. 46. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Contrato de concessão administrativa exploração, mediante concessão administrativa, da operação e manutenção, precedidas de obras de reforma, renovação e adequação do complexo do mineirão, em conformidade com a lei federal nº 11.079/2004 e a lei estadual**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG do Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte - MG, p. 76. 2010b.

\_\_\_\_\_. Minas Gerais na Copa do Mundo de 2014 (Apresentação em PowerPoint). **Unidade de PPP do Governo do Estado de Minas Gerais**, 2012. Disponível em: <[http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/arquivos/5reuniao\\_9-PPPApresentacaoBeloHorizonte.ppt](http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/arquivos/5reuniao_9-PPPApresentacaoBeloHorizonte.ppt)>. Acesso em: 29 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 21.083, de 27 de dezembro de 2013. Extingue a autarquia Administração de Estádio do Estado de Minas Gerais (ADEMG) e dá outras providências). **Governo do Estado de Minas Gerais**, 2013.

MPF. Recomendação Conjunta do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público Estadual (MPE) do Rio Grande do Norte sobre o Edital e Contrato da PPP da Arena das Dunas. **Ministério Público Federal (MPF)**, 2011. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/controle/file/Recomenda%C3%A7ao%2003%20vers%C3%A3o%20final.pdf>>. Acesso em: 09 de novembro de 2014.



MULES, T. Taxpayer Subsidies for Major Sporting Events. **Sport Management Review**, Volume 1, Issue 1, 1998. pp. 25–43.

OUDOT, J. M. Risk-allocation: theoretical and empirical evidences, application to public-private partnerships in the defense sector. **In: The 9th annual conference of the institutions of market exchange**, Barcelona, Spain, 2005. p. 23-25.

PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 5, n. 2, 2007.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.765, de 27 de Janeiro de 2005. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público-Privada, e dá outras providências. **Governo do Estado de Pernambuco**, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 28.844, de 23 de janeiro de 2006. Instala o Comitê Gestor do Programa Estadual de Parceria Público-Privada – CGPE de que trata a Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005, e dá outras providências. **Governo do Estado de Pernambuco**, 2006.

\_\_\_\_\_. **Edital de Concessão Administrativa para a exploração da Arena Multiuso da copa 2014 em conformidade com a Lei Federal Nº 11.079/04, e as Leis Estaduais Nº 12.765/05, Nº 12.976/05 e Nº 13.282/07. Concorrência Internacional Nº 001/2009 – CGPE.** Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CGPE do Governo do Estado de Pernambuco. Recife - PE, p. 49. 2009a.

\_\_\_\_\_. Parecer sobre a Parceria Público-Privada para a concessão administrativa para a exploração da arena multiuso da Copa 2014. **Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Governo do Estado de Pernambuco**, 2009b. Disponível em: <<http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>>. Acesso em: 11 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Contrato de concessão administrativa para exploração da Arena Multiuso da Copa 2014 em conformidade com a Lei Federal 11.079/04, e as Leis Estaduais Nº 12.765/05 e Nº 12.976/05 e Nº 13.282/07.** Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CGPE do Governo do Estado de Pernambuco. Recife - PE, p. 99. 2010a.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 35.378, de 30 de julho de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005, que dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público- Privada, e dá outras providências. **Governo do Estado de Pernambuco**, 2010b.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 14.121, de 23 de agosto de 2010. Cria o Fundo Arena Multiuso da Copa 2014, destinado a abrigar a conta garantia, vinculada ao contrato de concessão administrativa, voltado à implantação e à operacionalização da referida Arena. **Governo do Estado de Pernambuco**, 2010c.

PILLAY , U.; BASS, O. Mega-events as a Response to Poverty Reduction: The 2010 FIFA World Cup and its Urban Development Implications. **Urban Forum**, n. 19, 2008. pp. 329–346.

POPPO, L.; ZENGER, T. Do Formal Contracts And Relational Governance Function As Substitutes Or Complements? **Strategic Management Journal**, 23, 2002. pp. 707–725.

POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2. ed. São Paulo: Vozes, 2010.

PREUSS, H. The Conceptualisation and Measurement of Mega Sport Event Legacies. **Journal of Sport & Tourism**, Vol. 12, Nos. 3-4 August–November 2007. pp. 207–227.

PREUSS, H.; SOLBERG , H.; ALM, J. Managing the World Cup – The challenge of utilising the venues. **Working paper**, 2013.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5068 de 10 de Julho de 2007. Institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - PROPAR. **Governo do Estado do Rio de Janeiro**, 2007. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/3f9398ab330dbab883256d6b0050f039/465e374d41ace5468325732100704436?OpenDocument>>. Acesso em: 20 de Novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Manual de Parcerias Público-Privada do Estado do Rio de Janeiro. **Unidade de Parceria Público-Privada (UPPP) do Governo do Estado do Rio de Janeiro**, 2008. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/167695/DLFE->

32801.pdf/manual\_PPP.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Contrato Nº 101/2010 de celebração de projeto executivo e execução de obras de reforma e adequação do Complexo Maracanã, que entre si fazem o Estado do Rio de Janeiro e o Consórcio Maracanã - Rio 2014, com interveniência da EMOP.** Secretaria de Estado de Obras do Governo do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro - RJ, p. 23. 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. **Edital da concorrência internacional n.º 01/2010 que tem por objeto a concessão administrativa para demolição e remoção do machadão e machadinho, construção, manutenção e gestão da operação do estádio das dunas – novo machadão e de seu estacionamento.** Secretaria de Turismo do Rio Grande do Norte - SETUR do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Natal - RN, p. 41. 2010a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.395, de 8 de setembro de 2010. Institui o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Norte (FGPPP/RN). **Governo do Estado do Rio Grande do Norte**, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Contrato de concessão administrativa n.º 001/2011 para demolição e remoção do machadão e machadinho, construção, manutenção e gestão da operação do estádio das dunas – novo machadão e de seu estacionamento.** Departamento de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Norte – DER do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Natal - RN, p. 60. 2011a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.466, de 23 de março de 2011. Autoriza o Estado do Rio Grande do Norte a transferir para a Agência de Fomento (AGN), parcelas de royalties e de participação especial para adimplemento do contrato de PPP da Arena das Dunas. **Governo do Estado do Rio Grande do Norte**, 2011b.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 480, de 03 de Janeiro de 2013. Dispõe sobre normas específicas para licitação e contratação de Parceria Público-Privada, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, institui o Programa Estadual de PPP, na Administração Pública Estadual. **Governo do Estado do Rio Grande do Norte**, 2013.

ROCHE, M. **Mega-events and modernity: Olympics and expos in the growth of**

global culture. New York: Routledge, 2000.

RUFINO, A. **Arena Multiuso**: um novo campo de negócios. São Paulo: Trevisan, 2010.

SAVI, E. M. S.; SAVI, A. F. O papel das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no desenvolvimento da infra-estrutura no Brasil. **XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção- ENEGEP**, Fortaleza-CE, 9 a 11 de Outubro de 2006. 8 p.

SEFAZ. Fonte Nova – Copa 2014 – Salvador/Bahia/Brasil (Apresentação em PowerPoint). Apresentação do Governo do Estado da Bahia e do BNDES. **Unidade de PPP - Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia**, 2010. Disponível em: <[http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/Ppp/Proposta\\_BNDES.ppt](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/Ppp/Proposta_BNDES.ppt)>. Acesso em: 18 de Julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia (Apresentação em Power Point). **Unidade de PPP - Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ)**, 2011. Disponível em: <[http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/PPP\\_bahia.ppt](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/PPP_bahia.ppt)>. Acesso em: 18 de julho de 2014.

SHLEIFER, A. State versus private ownership 1998. **National bureau of economic research. NBER Working paper nº 6665**, Cambridge, MA, July 1998.

SIEGFRIED, J.; ZIMBALIST, A. The Economics of Sports Facilities and Their Communities. **Journal of Economic Perspectives**, Volume 14, n. 3, 2000. pp. 95–114.

SOLBERG, H. A.; PREUSS, H. Major Sport Events and Long-Term Tourism Impacts. **Journal of Sport Management**, n. 21, 2007. pp. 213-234.

STN. Execução orçamentária dos Estados (1995-2011). **Secretaria do Tesouro Nacional (STN) da República Federativa do Brasil.**, 2011. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/)>. Acesso em: 19 de dezembro de 2014.

TALUS, K. Public–private partnerships in energy – Termination of public service concessions and administrative acts in Europe. **Journal of World Energy Law &**

**Business**, Vol. 2, 2009. pp. 43-67.

TCU. TC-004.524/2011-0. **Tribunal de Contas da União (TCU)**, 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2031206.PDF>>. Acesso em: 17 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. Acórdão TCU AC-0530-07/14-P sobre o processo de financiamento e construção da Arena das Dunas. **Tribunal de Contas da União (TCU) da República Federativa do Brasil**, 2014. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20140313/ac\\_0530\\_07\\_14\\_p.doc](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20140313/ac_0530_07_14_p.doc)>. Acesso em: 05 de setembro de 2014.

TIONG, R. L. K. CSFs in competitive tendering and negotiation model for BOT projects. **Journal of Construction and Engineering and Management**, 122, n. 3, 1996.

TIROLE, J. Incomplete contracts: Where do we stand? **Econometrica**, Vol. 67, n. 4, 1999. p. 741-781.

VÄLILÄ, T. How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships. **EIB papers**, v. 10, n. 1, 2005. p. 95-119.

WHITSON, D.; HORNE, J. Underestimated costs and overestimated benefits? Comparing the outcomes of sports mega-events in Canada and Japan. **Journal Sociological Review**, Vol. 54, Nº Suppl. 2, 2006. pp. 71-89.

WORLD BANK. Public-Private Partnerships Reference Guide version 1.0. **The World Bank Institute (WBI)**, 2012. Disponível em: <<https://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/WBIPPIAFPPPReferenceGuidev11.0.pdf>>. Acesso em: 08 de Abril de 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZHENG, J.; ROEHRICH, J. K.; LEWIS, M. A. The dynamics of contractual and relational governance: Evidence from long-term public-private procurement arrangements. **Journal of Purchasing & Supply Management**, 2008. p. 43-54.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela  
40.110-903 Salvador – BA

Tels: (71) 3283-7339 / 7658

Fax: (71) 3283-7657

Site: [www.adm.ufba.br](http://www.adm.ufba.br); [www.npga.adm.ufba.br](http://www.npga.adm.ufba.br)